

TEXTE

37/2017

# Beteiligungsverfahren bei umweltrelevanten Vorhaben

Abschlussbericht



TEXTE 37/2017

Umweltforschungsplan des  
Bundesministeriums für Umwelt,  
Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit

Forschungskennzahl 3714 16 104 0  
UBA-FB 002473

## **Beteiligungsverfahren bei umweltrelevanten Vorhaben**

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

# Impressum

**Herausgeber:**

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

 /umweltbundesamt.de

 /umweltbundesamt

**Durchführung der Studie:**

Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH  
Zimmerstraße 13 – 15  
10969 Berlin

**Abschlussdatum:**

Februar 2017

**Redaktion:**

Fachgebiet I 1.3 Rechtswissenschaftliche Umweltfragen  
Tina Mutert

Publikationen als pdf:

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

ISSN 1862-4359

Dessau-Roßlau, Mai 2017

Das diesem Bericht zu Grunde liegende Vorhaben wurde mit Mitteln des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit unter der Forschungskennzahl 3714 16 104 0 gefördert. Die Verantwortung für den Inhalt dieser Veröffentlichung liegt bei den Autorinnen und Autoren.

## **Kurzbeschreibung**

Der vorliegende Bericht ist das Ergebnis des Forschungsvorhabens „Beteiligungsverfahren bei umweltrelevanten Vorhaben“. Das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu) untersuchte im Auftrag des Umweltbundesamtes (UBA) seit Dezember 2014 in zweijähriger Forschungstätigkeit ausgewählte Beteiligungsprozesse, mit dem Ziel, Vorschläge zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung bei umweltrelevanten Vorhaben zu erarbeiten. Hierbei war zu berücksichtigen, dass Öffentlichkeitsbeteiligung verschiedene Akteursgruppen einbindet und sich aus formellen und informellen Verfahren zusammensetzt. Da verbesserte Mitwirkungs- und Mitgestaltungsmöglichkeiten besonders von der Durchführung informeller und frühzeitig eingesetzter Beteiligungsverfahren erwartet werden, liegt der Schwerpunkt auf der Analyse informeller Prozesse der Öffentlichkeitsbeteiligung und deren Verknüpfung mit formellen Verfahren. Der Bericht zeichnet sich dadurch aus, dass die unterschiedlichen Perspektiven der an Öffentlichkeitsbeteiligung mitwirkenden Akteure auf ausgewählte, bereits abgeschlossene Prozesse der Öffentlichkeitsbeteiligung bei umweltrelevanten Vorhaben ermittelt und analysiert werden. Die hieraus gewonnenen Ergebnisse und Erkenntnisse werden abschließend in Bot-schaften überführt.

## **Abstract**

The present study is the result of the of the research project “Participation Processes on Environmental Projects”. The Federal Environmental Agency (UBA) commissioned the German Institute of Urban Affairs (Difu) to conduct a two-year study of selected participation processes on environmental projects. This research project aims to improve public participation regarding environmental projects. It must be pointed out that public participation integrates different groups of actors and combines formal and informal procedures. Implementing informal procedures for earlier participation is expected to improve opportunities to actively participate. That is why the research focused on informal processes of public participation and their linkage to formal procedures. The various perspectives of public participation actors were analysed using selected processes of public participation for finished environmental projects. The results give rise to recommendations for qualifying and clarifying action areas for participation.

## Inhaltsverzeichnis

|                                                                                                               |    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Inhaltsverzeichnis .....                                                                                      | 5  |
| Abbildungsverzeichnis .....                                                                                   | 9  |
| Tabellenverzeichnis .....                                                                                     | 9  |
| Abkürzungsverzeichnis .....                                                                                   | 10 |
| Zusammenfassung.....                                                                                          | 11 |
| Ziele des Forschungsvorhabens, Forschungskonzeption und Forschungsleitfragen.....                             | 11 |
| Methodisches Vorgehen.....                                                                                    | 12 |
| Ergebnisse.....                                                                                               | 14 |
| a) Verzahnung von informeller Öffentlichkeitsbeteiligung und formellem Planungs- und Genehmigungsprozess..... | 15 |
| b) Rollen und Zusammenspiel von Vorhabenträgern und Genehmigungsbehörden.....                                 | 16 |
| c) Adressaten der Öffentlichkeitsbeteiligung: Repräsentanz, Aufgaben und Rolle der Zivilgesellschaft.....     | 17 |
| „Drei mal Drei“ Botschaften für gute Öffentlichkeitsbeteiligung.....                                          | 18 |
| Summary.....                                                                                                  | 20 |
| The objectives, concept and guidelines of the research .....                                                  | 20 |
| Methodology .....                                                                                             | 21 |
| Results .....                                                                                                 | 23 |
| a) Interlocking informal public participation and formal planning processes.....                              | 23 |
| b) The roles and cooperation of project sponsors and planning authorities .....                               | 24 |
| c) Target audience of public participation: Representation, responsibilities and roles of civil society.....  | 25 |
| ‘Three times three’ tips for successful public participation .....                                            | 26 |
| 1 Einleitung .....                                                                                            | 28 |
| 2 Öffentlichkeitsbeteiligung bei umweltrelevanten Vorhaben .....                                              | 30 |
| 2.1 Ausgangslage .....                                                                                        | 30 |
| 2.2 Ziele des Forschungsvorhabens.....                                                                        | 31 |
| 2.3 Worum es geht – Begriffserklärungen.....                                                                  | 32 |
| 2.3.1 Öffentlichkeitsbeteiligung.....                                                                         | 32 |
| Öffentlichkeitsbeteiligung.....                                                                               | 33 |
| Formelle Öffentlichkeitsbeteiligung .....                                                                     | 33 |
| Informelle Öffentlichkeitsbeteiligung.....                                                                    | 35 |
| Verbindlichere Verankerung informeller Beteiligung: § 25 Abs. 3 VwVfG .....                                   | 36 |
| 2.3.2 Umweltrelevante Vorhaben .....                                                                          | 36 |
| 2.3.3 Planungs- und Genehmigungsverfahren umweltrelevanter Vorhaben .....                                     | 38 |

|       |                                                                                                                                      |    |
|-------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 2.4   | Forschungsschwerpunkte und Forschungsfragen .....                                                                                    | 39 |
| 2.4.1 | Verzahnung von informeller Öffentlichkeitsbeteiligung und formellem Planungs- und Genehmigungsprozess.....                           | 40 |
| 2.4.2 | Rollen und Zusammenspiel von Vorhabenträger- und Genehmigungsbehörden und weiteren Akteuren .....                                    | 44 |
| 2.4.3 | Adressaten der Öffentlichkeitsbeteiligung: Repräsentanz, Aufgaben und Rolle der Zivilgesellschaft .....                              | 48 |
| 3     | Methodisches Vorgehen.....                                                                                                           | 53 |
| 3.1   | Ermittlung und Auswahl von Beteiligungsverfahren bei umweltrelevanten Vorhaben .....                                                 | 53 |
| 3.1.1 | Quellen für die Ermittlung und Auswahl .....                                                                                         | 54 |
|       | Literatur- und Internetrecherche .....                                                                                               | 54 |
|       | Literatur- und Internetrecherche zu ausgewählten Themenbereichen .....                                                               | 55 |
|       | Hinweise des Auftraggebers und Interviews mit Expertinnen und Experten.....                                                          | 55 |
| 3.2   | Fallstudienanalyse .....                                                                                                             | 60 |
|       | Auf Grundlage der genannten Auswahlkriterien wurden folgende fünf Projekte ausgewählt.....                                           | 60 |
|       | Methodisches Vorgehen.....                                                                                                           | 63 |
| 3.3   | Fachgespräche .....                                                                                                                  | 64 |
| 4     | Ergebnisse.....                                                                                                                      | 65 |
| 4.1   | Verzahnung von informeller Öffentlichkeitsbeteiligung und formellem Planungs- und Genehmigungsprozess: Gestaltung des Prozesses..... | 65 |
| 4.1.1 | Ziele der Öffentlichkeitsbeteiligung: Information, Optimierung und Akzeptanz .....                                                   | 65 |
| 4.1.2 | Der richtige Zeitpunkt frühzeitiger Öffentlichkeitsbeteiligung.....                                                                  | 70 |
| 4.1.3 | Organisatorische Verzahnung informeller Öffentlichkeitsbeteiligung und formeller Verfahren .....                                     | 73 |
|       | Schnittstellen formell gestalten – Dokumentation der Ergebnisse der Öffentlichkeitsbeteiligung.....                                  | 74 |
|       | Schnittstellen kommunikativ gestalten – Kontinuierliche Gesprächskultur.....                                                         | 75 |
|       | Den Baustein der formellen Öffentlichkeitsbeteiligung mitbedenken.....                                                               | 76 |
|       | Von geeigneten „Andockverfahren“ für informelle Öffentlichkeitsbeteiligung bis zur übergreifenden Verfahrensarchitektur .....        | 76 |
| 4.1.4 | Zusammenfassung und Schlussfolgerungen.....                                                                                          | 80 |
| 4.2   | Rollen und Zusammenspiel von Vorhabenträgern und Genehmigungsbehörden.....                                                           | 83 |
| 4.2.1 | Aktive Vorhabenträger .....                                                                                                          | 83 |
| 4.2.2 | Ein Schlüssel zum Erfolg: Professionelles Management der Öffentlichkeitsbeteiligung.....                                             | 87 |
| 4.2.3 | Kommunizieren – Hinwirken – Genehmigen? Neue Rollen und Aufgaben der Genehmigungsbehörden .....                                      | 94 |



|       |                                                                                                                             |     |
|-------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
|       | Informelle Öffentlichkeitsbeteiligung: Aktive Teilnahme, Beobachtung oder Distanz .....                                     | 96  |
|       | Initiative einer Genehmigungsbehörde: Die Ökologische Begleitgruppe .....                                                   | 97  |
|       | Qualifizierungsbedarfe der Behörden .....                                                                                   | 98  |
| 4.2.4 | „Die Quadratur des Kreises“ – Kooperation von Vorhabenträger und Behörden zwischen Verantwortung und Hinwirkung .....       | 99  |
| 4.2.5 | Weitere aktive Akteure (Anhörungsbehörden, Ministerien und Kommunen).....                                                   | 101 |
| 4.2.6 | Zusammenfassung und Schlussfolgerungen.....                                                                                 | 103 |
| 4.3   | Adressaten der Öffentlichkeitsbeteiligung: Repräsentanz, Aufgaben und Rolle der Zivilgesellschaft.....                      | 105 |
| 4.3.1 | Adressaten der Öffentlichkeitsbeteiligung: Öffnung für Jedermann, direkte Betroffenheit oder Auswahl von Zielgruppen? ..... | 106 |
|       | Öffentlichkeitsbeteiligung bei umweltrelevanten Vorhaben – wer soll dabei sein? .....                                       | 107 |
|       | Gezielte Auswahl des Beteiligtenkreises: Voraussetzung für die „richtige Zusammensetzung“ .....                             | 108 |
|       | Geschlossener Kreis der Beteiligten zur Sicherung der Arbeitsfähigkeit und Qualifizierung der Planungen .....               | 109 |
| 4.3.2 | Inklusion bei komplexen Planungs- und Beteiligungsverfahren.....                                                            | 110 |
|       | Bürgerinnen und Bürger als Korrektiv gegen die Durchsetzungsmacht verschiedener Akteursgruppen .....                        | 111 |
| 4.3.3 | Umweltverbände: Sprachrohr der Umwelt oder mehr? .....                                                                      | 113 |
| 4.3.4 | Zusammenfassung und Schlussfolgerungen.....                                                                                 | 114 |
| 5     | Abschließende Botschaften: Das „Drei mal Drei“ der (guten) Öffentlichkeitsbeteiligung .....                                 | 116 |
|       | Das „Drei mal Drei“ der guten Öffentlichkeitsbeteiligung .....                                                              | 116 |
| 6     | Quellenverzeichnis.....                                                                                                     | 126 |
| 7     | Anhang.....                                                                                                                 | 131 |
|       | Anhang I: Gesprächsleitfaden; Beispiel Vorhabenträger .....                                                                 | 132 |
|       | Einstieg: Erfahrungen mit dem konkreten Beteiligungsverfahren .....                                                         | 132 |
|       | Forschungsschwerpunkte: .....                                                                                               | 132 |
|       | 1. Verzahnung informeller Beteiligungsprozesse und formeller Planungs- und Genehmigungsverfahren.....                       | 132 |
|       | 2. Rollen und Zusammenspiel von Vorhabenträger und Genehmigungsbehörden.....                                                | 133 |
|       | 3. Beteiligung der Bürger/innen und Zivilgesellschaft .....                                                                 | 134 |
|       | Anhang II: Interviewpartnerinnen und -partner.....                                                                          | 136 |
|       | Mainzelbahn .....                                                                                                           | 136 |
|       | Ortsumgehung Waren .....                                                                                                    | 136 |
|       | Neubau Pumpspeicherkraftwerk Atdorf .....                                                                                   | 136 |
|       | Westküstenleitung Schleswig-Holstein .....                                                                                  | 137 |



|                                                                                         |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Shell Connect Pipeline .....                                                            | 137 |
| Anhang III: Fachgespräche.....                                                          | 138 |
| 1. Fachgespräch .....                                                                   | 138 |
| Tagesordnung .....                                                                      | 138 |
| 2. Fachgespräch .....                                                                   | 139 |
| Tagesordnung .....                                                                      | 139 |
| Anhang IV: Beispiele .....                                                              | 141 |
| Lückenschluss der Autobahn A 33 zur A1.....                                             | 141 |
| Neubau Pumpspeicherkraftwerk Atdorf .....                                               | 144 |
| Lärmaktionsplan Berlin 2013–2018 .....                                                  | 147 |
| Flughafenerweiterung Frankfurt .....                                                    | 149 |
| Umspannstation Garenfeld .....                                                          | 152 |
| Innerstädtische Straßenbahn in Main – Mainzelbahn.....                                  | 154 |
| Stadtbahn Mannheim – Nord .....                                                         | 156 |
| Ostbayernring .....                                                                     | 159 |
| Treptowerin von Windenergieanlagen in der Metropolregion Bremen-Oldenburg.....          | 162 |
| Rheintalbahn (Basel-Karlsruhe) .....                                                    | 165 |
| Bau Trianel Wasserspeicherkraftwerk Rur .....                                           | 167 |
| Tunneldialog zum Einbau eines Tunnelfilters im Einhorn-Tunnel in Schwäbisch Gmünd ..... | 170 |
| Servicestelle Windenergie Kreis Steinfurt .....                                         | 173 |
| Shell Connect-Pipeline .....                                                            | 176 |
| B 27/B 28-Anschlüsse des Schindhaubasistunnels in Tübingen .....                        | 179 |
| Ortsumgehung Waren/Müritz.....                                                          | 182 |
| Westküstenleitung Schleswig-Holstein .....                                              | 185 |
| Windkraft Dialog (Dezent Zivil).....                                                    | 188 |
| Zonenplanung im Nationalpark Schwarzwald .....                                          | 191 |

## **Abbildungsverzeichnis**

|                                                                                              |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Abbildung 1: Übersicht über die Verfahrensebenen.....                                        | 77 |
| Abbildung 2: Übersicht relevanter Leitfäden zur Bürger- und Öffentlichkeitsbeteiligung ..... | 88 |
| Abbildung 3: Ablaufdiagramm der VDI 7000.....                                                | 89 |

## **Tabellenverzeichnis**

|                                                                |    |
|----------------------------------------------------------------|----|
| Tabelle 1: Zusammenstellung der 20 ausgewählten Beispiele..... | 56 |
| Tabelle 2: Fallstudien.....                                    | 63 |

## Abkürzungsverzeichnis

|                   |                                                                                                             |
|-------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>ARL</b>        | Akademie für Raumforschung und Landesplanung                                                                |
| <b>AtVfV</b>      | Atomrechtliche Verfahrensverordnung                                                                         |
| <b>BauGB</b>      | Baugesetzbuch                                                                                               |
| <b>BfN</b>        | Bundesamt für Naturschutz                                                                                   |
| <b>BImSchG</b>    | Bundes-Immissionsschutzgesetz                                                                               |
| <b>DST</b>        | Deutscher Städtetag                                                                                         |
| <b>DUH</b>        | Deutsche Umwelthilfe e. V                                                                                   |
| <b>EnWG</b>       | Energiewirtschaftsgesetz                                                                                    |
| <b>HOAI</b>       | Honorarordnung für Architekten und Ingenieure                                                               |
| <b>LNv</b>        | Landesnatschutzverband                                                                                      |
| <b>NABEG</b>      | Netzausbaubeschleunigungsgesetz                                                                             |
| <b>NABU</b>       | Naturschutzbund Deutschland e.V.                                                                            |
| <b>PFV</b>        | Planfeststellungsverfahren                                                                                  |
| <b>PlVereinHG</b> | Gesetz zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinheitlichung von Planfeststellungsverfahren |
| <b>ROG</b>        | Raumordnungsgesetz                                                                                          |
| <b>ROV</b>        | Raumordnungsverfahren                                                                                       |
| <b>UfU</b>        | Unabhängiges Institut für Umweltfragen e.V.                                                                 |
| <b>UVwG BW</b>    | Umweltverwaltungsgesetz Baden-Württemberg                                                                   |
| <b>UVPg</b>       | Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung                                                               |
| <b>VDI</b>        | Verein Deutscher Ingenieure e.V.                                                                            |
| <b>VwV</b>        | Verwaltungsvorschrift                                                                                       |
| <b>VwVfG</b>      | Verwaltungsverfahrensgesetz                                                                                 |

## Zusammenfassung

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 intensiver 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.

## 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 Umweltorganisationen. Damit geht sie weit über den Adressatenkreis einer Bürgerbeteiligung hinaus. Zudem setzt sich Öffentlichkeitsbetei-

ligung 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.

## 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 Zugschnitten – 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 dienten im Wesentlichen als empirische Grundlage zur Beantwortung der aufgeworfenen Forschungsleitfragen. 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 Pumpspeichieranlagen, plant den Neubau eines Pumpspeicherkraftwerks 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 Umweltver-

bände 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 Bauende 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.

## Ergebnisse

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



### a) 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 Genehmigungsgeschehen 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 Öffentlichkeitsbeteiligung 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.

## **b) 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.

### **c) 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 Beteiligenden* 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 auszu-differenzieren – 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.

### **„Drei mal Drei“ 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 können 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.
- 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 organisierte Gruppen und nicht-organisierten Bürgerinnen und Bürgern 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.



## Summary

The current discussions about comprehensive, intensive public participation reveal shortcomings, with particular criticism about the practice of public participation for large construction, infrastructure and energy transition projects. Citizens and environmental organizations fear that such projects will negatively impact the quality of life and local environment. That is why, solicited or not, they are speaking out ever louder during the planning process, using the formats provided for public participation and most often demanding greater opportunities to have a say and participate in decision-making. Although delays and failures – particularly of large infrastructure and environmental projects – are not just caused by opportunities to participate, they do draw attention from practice and research to the conception, preparation and execution of such projects.

Varied forms and new types of public participation are being discussed in science and practice, which could lead to modifications in current practices. The main expectations raised are about how the openness and flexibility of informal procedures could help to improve project quality by creating greater scope for design and negotiation. These would do greater justice to the demands and requirements of the actors involved in the projects and procedures. Experience with public participation and findings of the evaluations show that early dialogue and intensive exchange between project sponsors and the public fill the latter's information gaps and help to raise the level of conversation and communication. However, whether formal and informal public participation for environmental projects actually leads to their implementation with less conflict and greater acceptance has not yet been conclusively researched.

In light of the above, the Federal Environmental Agency (UBA) commissioned the German Institute of Urban Affairs (Difu) to conduct a two-year study of selected participation processes on environmental projects. Since December 2014, the Difu has been observing projects and measures which are negatively affecting the environment, for example by drawing down land for settlements, building new infrastructure or causing noxious emissions. Instances include new industrial sites and roads. The Difu also studied projects like wind power stations and reservoirs that take advantage of the environment and conflict with nature and landscape protection. Nature conservation projects and measures that conflict with present uses, such as the establishment of a new national park, were also examined.

### The objectives, concept and guidelines of the research

This research project aims to improve public participation regarding environmental projects. On one hand, ascertaining the project's precise content and developing it should help us to discover environmentally sounder solutions, while on the other hand, making public participation better organized should create greater transparency, commitment and continuity.

Public participation integrates different groups of actors – individual citizens, action groups, representatives of stakeholders and associations like environmental organizations – and goes far beyond the audience addressed in civic involvement. Public participation combines formal and informal procedures: Formal public participation is conducted according to the applicable legislation and procedures for binding forms of participation. Informal participation is not legally determined, but rather voluntarily conducted and can be adapted to the situation. Implementing informal procedures for earlier participation is expected to improve opportunities to actively participate. That is why the research focused on informal processes of public participation and their linkage to formal procedures.

The various perspectives of public participation actors were analysed using selected processes of public participation for finished environmental projects. Findings on participation research and experience with implementation help with interpreting problems and arriving at suggestions for developing

the practice. The results give rise to these recommendations for qualifying and clarifying action areas for participation:

- ▶ interlock public participation and formal planning processes,
- ▶ elaborate the roles and the division of tasks of private and public project sponsors, local planning authorities and other actors, and
- ▶ use inclusive forms of participation and approaches to participation by citizens as well as environmental associations and action groups, and ensure the fair representation of different population groups.
- ▶
- ▶ The other main research questions focus on:
- ▶ the objectives and limitations of public participation,
- ▶ the right time for public participation,
- ▶ measures and strategies to link informal public participation and formal planning processes,
- ▶ managing public participation,
- ▶ the roles and interaction of project developers and local planning authorities,
- ▶ the range of people or groups to be involved,
- ▶ inclusion in complex planning and participation procedures, and
- ▶ the role of (environmental) associations and action groups.

The methods used in public participation were not examined more closely. Nor were procedures of direct democracy that represent a particular type of public participation or forms of self-initiated participation (bottom-up processes) studied.

## Methodology

The project made use of a combination of methods. First, participation procedures for environmental projects were investigated. Pre-determined criteria were used to select and evaluate 20 projects through desktop research and analyse the literature on completed participation procedures for environmental projects. The projects had to provide exemplary solutions for the research project's three thematic focuses and present a variety of environmental issues.

During the analysis it was important to keep in mind that all the cases of public participation studied had been conducted before Section 25 (3) of the Administrative Procedure Act entered into force yet the effects of the new legal regulations were included in the analysis and formulation of conclusions. The new regulations had one main goal: ensuring that a private or public project that might concern a large number of third parties is publicized early enough so that objections and suggestions from the population, public authorities and other participants can be considered in the administrative procedure preceding its formal application or submission.

Many criteria were used to select the projects:

- ▶ a formal planning process (including planning permission and land-use planning procedures, and urban development);
- ▶ good participation practice (implementation of the informal participation process according to the rules of civic involvement: timely and transparent, with an open outcome, with the methodological focus centred on dialogue formats);
- ▶ clashing projects (they were supposed to be 'polemic'; despite their high degree for potential conflict, however, solutions were found and escalations avoided);
- ▶ various types of space (the projects/procedures were supposed to be located in different spatial areas – local, regional, trans-regional);
- ▶ with sufficient, publicly accessible documentation.

The case studies include projects in the areas of transport (rail, air and road) and energy (water, wind power, electrical transmission lines and transformer substations), as well as noise, water pollution control and nature conservation. They also represent various approaches to public participation in different planning processes implemented by public and private project sponsors. The projects vary with regard to the time periods, spatial contexts (federal states) and the public participation target groups.

Next, five case studies were selected from the 20 projects to serve as the empirical basis for answering the main research questions. The remaining 15 cases were studied on the basis of published project statuses and histories. The following case studies were examined in depth:

*Inner city tram in Mainz – The Mainzelbahn:* The extension of the tram in Mainz to the district of Lerchenberg. Two action groups were founded by citizens worried about how the tram extension would negatively impact the appearance of the district and the city, create noise pollution and encroach on nature (through tree felling, ground sealing etc). Informal public participation began before scoping the planning process and was provided until shortly before work began.

*Waren/Müritz Ring Road:* Federal road B192 carries lots of traffic right through Waren, causing noxious noise pollution. For some 30 years, there has been talk at the local and federal levels about various types of ring roads (including one through a nature reserve) that could be built to relieve the town core. The informal public participation, which was begun very early, is supposed to come up with a decision.

*A new pumped-storage power plant, Atdorf:* The Schluchseewerk PLC, a pump-storage plant operator, is planning to build a pumped-storage power plant in Atdorf in which water will be transported through a 700m long vertical pressure shaft to the subterranean power plant. Environmental associations and an action group are concerned that the project's major interference with nature and the landscape will negatively impact future water supplies as well as existing sources of drinking water and the springs that supply local spas. An informal public participation was implemented between the regional planning procedure and the planning process.

*West Coast power supply line, Schleswig-Holstein:* In light of the tremendous increase in the generation of renewable energies along Schleswig-Holstein's west coast and the limited transport capacity, there are plans for a new 380-kV power supply line. The project includes constructing high-tension power lines along four segments and four transformer stations, and expanding an existing transformer substation. A local action group was concerned about how the project might interfere with bird migration routes and the landscape, as well as possible health hazards for local residents. The informal public participation took place before the planning process.

*Shell Connect pipeline:* The 'Connect' project is a pipeline about 3.8 km long connecting two plants that crosses beneath the Rhine twice. The pipeline is made of several pipes that can transport up to four different substances simultaneously. The original route would have affected sensitive areas and conflicted with environmental, landscape and water protection. The informal public participation was begun ahead of the regional planning procedure and provided until the construction was finished.

These case studies were selected according to the following considerations:

- ▶ All the case studies present particular forms of linking informal participation with the formal planning process.
- ▶ The case studies include exemplary approaches for at least one of the other main research topics (private project sponsors/local planning authorities and civil society/inclusion).
- ▶ The case studies are located in various regions.
- ▶ Baden-Wuerttemberg and North Rhine-Westphalia have one case study each. These two federal states are particularly committed to conducting participation processes for environmental



projects. For that reason, there are many cases and projects in these two states that have lots of experience.

- The case studies cover various planning processes and topics.
- The case studies are amply documented.

Over the course of the project, two half-days of technical discussions took place that were attended by representatives of local planning authorities, states, municipalities, stakeholder groups and science. These discussions enabled transdisciplinary exchange about participation processes for environmental projects, refining connected research questions and determining the concrete actions needed. In this way, technical expertise from science and practical application were integrated into discussing and developing the research. It also promoted the communication and transfer of the results.

## Results

The analysis of participation procedures for environmental projects breaks down into three main challenges and areas of action for public participation:

### a) Interlocking informal public participation and formal planning processes

Successful public participation means considering informal and formal participation together when designing and coordinating. This requires making early informal participation part of the entire planning process, taking into account transfer processes and creating a comprehensive process architecture. Thus far, this has been the exception; informal early participation processes and formal planning processes are seldom well linked. The study examined many important tools that can be used to improve interlocking: defined objectives, beginning informal participation at the right moment, documenting the results and transferring them to the planning process.

The case analyses and evaluations of the interviews brought to light multiple objectives and broad goals. Not only do these differ amongst the procedures but individual actors, who are a significant cause of misunderstandings and conflict, also rate them differently. Project sponsors and local planning authorities agreed about the important measures: the content of the public participation must be comprehensibly presented with the objectives of and limitations to the participation process, and transparent, high-quality information must be continuously available. Implementing these steps should help to increase acceptance of the procedure. Another goal of public participation was emphasized: optimizing the projects by incorporating local knowledge and specific local skills. The readiness to engage in dialogue beyond the mere exchange of information does not rule out conflicts (as shown by the project results) but does allow for them to be managed in a structured framework and thus avoid escalations. This calls for manoeuvring room regarding the substance that can turn passive information processes into active participative ones.

The findings show that many aspects must be considered when *determining the right moment* to start the participation process. On one hand, a good argument can be made for beginning public participation before all the decisions are final – when alternative plans can still be made. On the other hand, project sponsors point out that premature participation creates the risk of presenting the project in a very vague state with many open questions that raise false expectations about its realization. Even if the question about the right time to start public participation turns out to be differentiated and project-specific, the findings indicate important characteristics: Informal participation is rarely begun too soon and often is started too late; public participation ‘cannot be scheduled soon enough’. ‘As early as possible’ means beginning the participation as soon as information that is relevant to the public is available. Examples show that when third parties ‘out’ a project, trust is compromised and (re) build-

ing it is complicated. 'Early enough' is also the moment when possible alternatives can be negotiated within the framework of informal public participation.

Another factor in successful public participation is how *responsive* it is: The outcomes must be made available to the authorities as well as those involved and taken into consideration during implementation. Good public participation means that the results must be transparently incorporated into the formal planning process and be comprehensible to all involved. This requires *protecting the results of the participation process*. Our examples indicate many ways of doing this. Local planning authorities are required by law to ensure that the results of the public participation are documented and prepared as part of the documentation for the authorization procedures.

Besides the legally binding documentation of results in the case studies, communication and networking and the cooperation of project sponsors and local planning authorities were termed essential for successfully designing the interface between public participation and the formal procedure.

The results show that clearly defining the interfaces between the informal public participation and the formal procedure does not ensure that the results of public participation will influence the formal planning procedure. Formal and informal participation must be jointly planned and designed along with the process architecture. This proposal for a *comprehensive approach to participation* applies to a practice that must first integrate communication and participation. Municipal authorities are providing impulses for comprehensive public participation – from a project's conception to its construction – and, with an eye to encouraging public participation, are guiding the public with informal planning (for urban development concepts as well as two-stage urban land-use planning). They are thus preparing the ground for a culture of community participation.

## **b) The roles and cooperation of project sponsors and planning authorities**

As the study shows, interlocking informal participation with formal procedures requires *a changed attitude on the part of public participation actors*. Although all the participation processes examined in this study were finished before the new regulations in Section 25 (3) of the Administrative Procedure Act legally defined the division of tasks amongst the project sponsor and the planning authorities, the regulations were applied to the case studies interviews and used to assess them; and necessary changes in the basic conditions were identified.

The project sponsors are responsible for public participation. Private project sponsors in particular reject *the obligatory implementation of early public participation*, while planning authorities point out the limits of their responsibility to make suggestions yet continue to consider it worthwhile to oblige a project sponsor to organize early public participation.

To be sure, a business culture that promotes communication and participation is no guarantee that a project sponsor will reach the participation objectives and be able to smoothly implement their plans. However, *communicating expertise* and new attitudes toward participation are preconditions for successful public participation and the happy realization of environmental projects. It is obvious that smaller businesses and public project sponsors need *more training opportunities*. The latter are seldom responsible for processes that include public participation and rarely have the necessary experience and know-how.

The obligation for planning authorities to stimulate early public participation that is formulated in Section 25 (3) of the Administrative Procedure Act is fairly new, but the case studies show that it was possible to make suggestions along this line before the new regulations came into force. This was more or less actively done depending on how the local planning authorities viewed themselves. However, given the big differences amongst the various local planning authorities, it is clearly important to come to a general agreement about roles and responsibilities. The legal obligation to provide impulses is

interpreted by planning authorities as everything between making simple suggestions to the project sponsor to creating *permanent communications structures* to enable ongoing close exchanges between the actors. The authorities must accept that encouraging participation is a new task to foster a culture of participation. Here, too, practice shows that it is not enough to have guidelines: Planning authorities at both state and federal levels need more training in communication and participation.

Although the roles and responsibilities of project sponsors and planning authorities were clarified in Section 25 (3) of the Administrative Procedure Act, the interfaces between the actors remain open to interpretation. It is necessary to clarify that *collaboration of the project sponsor and the public authorities ranges between taking responsibility and stimulating*. Who addresses whom when is variously evaluated and variously contributes to the initiation and success of the public participation. The study shows the importance of creating communication structures between the project sponsor and the public authorities in order to learn about planned projects early. Informal talks at the project sponsor's invitation lay the groundwork for establishing ongoing communication. The initiative can also come from local planning authorities – independent of the project sponsor – as soon as they learn about projects. Building permanent and reliable communication channels is essential for clarifying the roles and responsibilities of the project sponsor and the local planning authorities, exchanging important information and discussing subsequent procedures. In this context it is possible to develop alternatives to the project-sponsor type of participation model for especially contentious projects. Finally, the communities involved in the procedure could be better targeted for early public participation in environmental projects in order to benefit from their experience of civic participation.

### c) Target audience of public participation: Representation, responsibilities and roles of civil society

Basically, public participation is directed at all civil society actors, and addresses organized groups as well as environmental associations and action groups, who mostly have many years' experience with participation, as well as citizens who do not belong to any groups. The study shows that with regard to informal participation, a distinction must be made between the participation of those who are directly affected (cities, communities, property owners, residents etc) and broad public participation. In these cases, participation formats were selected in which it was possible to modify the size of the group of participants. *Participants were selected* in informal procedures according to the specific project, usually by the project sponsors, in coordination with the participation facilitators. It is not legal regulations but rather the *mapping of a local connection and the large range of interests* that are important.

Despite this basic openness, the research findings confirm *the thesis of the social selectivity of participation*. Thus far, public participation on environmental projects has been in the hands of experienced people. Unlike participation projects on municipal issues (such as urban [district] development), when it comes to environmental projects, mostly citizens who are particularly interested in the subject and tend to belong to action groups or other stakeholder associations get involved. However, these case studies do present ways to integrate 'perfectly normal citizens' with experienced participants. In only a few cases are participants recruited by random selection; methods that selectively target citizens and contribute to inclusive participation are seldom used. That's why large environmental participation procedures that aim for inclusion and equality take a far second place behind the classic, fairly small participation procedures for communities (eg, neighbourhood or district projects).

At the same time, those instances in which *randomly selected citizens* were able to participate, their involvement was viewed as benefiting the entire process. Their skills and local knowledge enhance the participation and help to *mitigate conflict*. In the face of action groups that claim to represent 'the population', randomly selected citizens can help to differentiate public opinion and open up fundamental attitudes by communicating the true diversity of opinions. This is why participation procedures for environmental projects should include more not-organized citizens by using random selection. (Not only, but also.)

However, the findings also highlight how not-organized, randomly selected citizens need special attention and support. They are sensitive to professional actors controlling the debate or using the forum for political and tactical manoeuvring, which are the main reasons why, in addition to the wasted time, 'normal' citizens withdraw from participation processes. Facilitators must see to it that these people do not become frustrated.

The cases studied show that the 'interaction' of these citizens with organized groups and experienced people cannot be taken for granted: a facilitator must ensure it by using formats for target group participation. The neutral presentation of different formats for participation promotes exchanges amongst equals and learning from one other.

*Environmental associations play an important role* in early civic participation. Especially at the beginning of a procedure, they are better prepared than not-organized citizens because of their organizational structures and experience. Nevertheless, environmental associations cannot be competent on all the issues or 'speak on behalf of the citizens' because of their loyalties: They are first and foremost advocates for the environment and represent environmental concerns. Involving environmental associations is no substitute for citizens' participation. It is therefore important to consider whether – and if so, then how – organizations or stakeholder associations that represent other concerns or issues can be integrated into the informal citizen participation.

### **'Three times three' tips for successful public participation**

The study's results and insights indicate that developing ongoing communication between the various actors is key to the success of public participation. This is not self-evident, but rather comes from serious efforts and in the final analysis, represents a learning process for all participants. Good-to-middling experiences with public participation are the starting point for 'three times three' 'tips'. These show private and public project sponsors, local planning authorities, (environmental) association and other civil society actors how to organize public participation.

Reflecting upon and discussing these tips can stimulate changes in public participation on environmental projects and lead to necessary reforms in the procedure.

- I. Three tips about how project sponsors can learn public participation *processes* and respond to conflicts:
  1. Tightly embed informal public participation into the practice earlier and better.
  2. Public participation needs a structure and a concept: A common understanding of participation must be created and secured. This calls for good communication from the beginning until the project has been realized.
  3. Informal public participation must be professionally planned and supervised.
- II. Three tips about how project sponsors and planning authorities can forge an *alliance of actors* for public participation:
  1. Public relations work is not for the back parlour, but must be planned through dialogue: Communication is the key to successful public participation.
  2. Exchange between the project sponsor, local planning authorities, stakeholders' groups and citizens requires a new culture of dialogue and communication. Planning authorities must act as initiators, actors and organizers.
  3. Municipalities are senior experts in good participation processes and have a lot to teach all groups involved in public participation.

III. Three tips about how participation can succeed with the *public*:

1. Public participation means involving a range of diverse and controversial voices. Project sponsors and facilitators must ensure that organized groups and not-organized citizens are addressed equally.
2. Complex, environmental projects concern everyone. People and groups who have not yet been integrated into participation processes must be mobilized. This calls for an appropriate design of the process and special formats for selection and participation.
3. Environmental associations are environmental advocates. Project sponsors should tap their competencies and wealth of experience in public participation and integrate environmental associations.

## 1 Einleitung

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 allein und sicherlich auch nicht zuallererst auf mangelnde Beteiligungsmöglichkeiten zurückzuführen, aber die wachsenden Konflikte 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 hätten. 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 und der größeren Unabhängigkeit von formell definierten Zeitplänen 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 intensiver 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) ab Dezember 2014 in zweijähriger Forschungstätigkeit ausgewählte Beteiligungsprozesse zu umweltrelevanten Vorhaben. Das Difu betrachtete Beteiligungsprozesse zu Projekten 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.

Aus den Ergebnissen sollte kein weiterer Leitfaden zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung abgeleitet werden. Vielmehr erfolgt eine Auseinandersetzung mit der Frage, weshalb trotz zahlreich vorliegender Erkenntnisse und Leitfäden zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung sowie einer Reihe von Ursachenforschungen zu Konflikten im Zusammenhang mit Öffentlichkeitsbeteiligung, das Konfliktpotenzial um zahlreiche Verfahren zu großen Bau- und Infrastrukturvorhaben sowie Projekten der Energiewende und des Naturschutzes weiter schwelt und handfeste Konflikte weiterhin auftreten.

Auf Grundlage von abgeschlossenen und als gelungen, durchaus aber streitbar bewerteten Beteiligungsverfahren bei umweltrelevanten Vorhaben wurden im Rahmen der vorliegenden Untersuchung die Voraussetzungen des Gelingens mit unterschiedlichen Akteursgruppen erörtert. Gemeinsam ist allen betrachteten Beteiligungsverfahren, dass sie über das gesetzlich Vorgegebene hinausgingen und die formalen Planungs- oder Genehmigungsverfahren mit informellen Beteiligungsprozessen flankier-



ten. Wie Verlauf und Ertrag im Einzelnen eingeschätzt werden, wurde an ausgewählten Projektbeispielen und Fallstudien mit Vertreterinnen und Vertretern von Vorhabenträgern, Genehmigungsbehörden, Bürgerinitiativen, Umweltverbänden, Kommunen und Büros, die die Beteiligungsprozesse konzipierten und moderierten, erörtert. Sie alle wurden dazu befragt, wie sie ihre Rolle im Prozess gefunden und ausgefüllt haben und wie sich das Zusammenspiel der unterschiedlichen am Prozess beteiligten Akteursgruppen gestaltete.

Die hieraus gewonnenen Ergebnisse und Erkenntnisse werden abschließend in Botschaften überführt, die inhaltlich auf informelle Beteiligungsverfahren und ihre Verzahnung mit formellen Planungs- und Genehmigungsverfahren fokussieren.

Die aus den Untersuchungen gewonnen Erkenntnisse sowie die Botschaften wurden im Rahmen von zwei Fachgesprächen mit Expertinnen und Experten diskutiert und unter Berücksichtigung der hieraus gewonnenen Ergebnisse weiterentwickelt. Der Austausch mit den Expertinnen und Experten erwies sich nicht zuletzt deshalb als besonders nützlich und hilfreich, weil deren unterschiedliche Perspektiven als Repräsentantinnen und Repräsentanten verschiedener Gruppen, wie Vorhabenträger, Genehmigungsbehörden und Umweltverbände, direkt in den Forschungsprozess integriert werden konnten.

Die Ergebnisse der Forschungsarbeiten werden in den folgenden Kapiteln dargestellt: In Kapitel 2 „Öffentlichkeitsbeteiligung bei umweltrelevanten Vorhaben“ werden ausgehend von den Rahmenbedingungen die Ziele des Forschungsvorhabens sowie die Forschungsschwerpunkte einschließlich der Forschungsfragen dargestellt. Zudem werden untersuchungsrelevante Begriffe erläutert. In Kapitel 3 wird das methodische Vorgehen erläutert. Kapitel 4 widmet sich den Untersuchungsergebnissen. Ihre Darstellung gliedert sich entlang der Forschungsschwerpunkte „Verzahnung von informeller Öffentlichkeitsbeteiligung und formellem Planungs- und Genehmigungsprozess“ (4.1.), „Rollen und Zusammenspiel von Vorhabenträgern und Genehmigungsbehörden“ (4.2) und „Adressaten der Öffentlichkeitsbeteiligung: Repräsentanz, Aufgaben und Rolle der Zivilgesellschaft“ (4.3.). In Kapitel 5 werden unter dem Titel „Das Drei mal Drei der (guten) Öffentlichkeitsbeteiligung“ Botschaften vorgestellt, die mit Blick auf die Themenschwerpunkte und unter Berücksichtigung der Handlungsmöglichkeiten unterschiedlicher Akteursgruppen Wege zur Qualifizierung der Öffentlichkeitsbeteiligung aufzeigen. Sie sollen zur Diskussion und kritischen Auseinandersetzung einladen.

Abschließend möchten wir allen an dem Forschungsprozess Beteiligten ganz herzlich danken,

- ▶ den Interviewpartnerinnen und -partnern für ihre Bereitschaft, uns an ihrem Wissen und ihren Erfahrungen teilhabenzulassen,
- ▶ den Projektkoordinatorinnen und -koordinatoren für ihre Unterstützung und den kritischen Blick auf die Projektdarstellungen,
- ▶ den Teilnehmenden der beiden Fachgespräche für die zahlreichen Hinweise und Anregungen im Rahmen der Auswertung der Forschungsergebnisse und
- ▶ den Vertreterinnen und Vertretern von UBA und BMUB für die vertrauensvolle Zusammenarbeit.



## 2 Öffentlichkeitsbeteiligung bei umweltrelevanten Vorhaben

### 2.1 Ausgangslage

Die anhaltenden Debatten um eine umfassende und intensive Öffentlichkeitsbeteiligung deuten – nicht erst ausgelöst durch „Stuttgart 21“ und den Protest rund um andere Großprojekte – Mängel der bisherigen Kommunikation und Beteiligungspraxis an. Die wachsende Kritik der Bevölkerung zeigt sich vor allem an den Forderungen nach mehr und anderer Mitwirkung und Mitgestaltung. Kritisiert werden vorhandene, vermeintliche oder vermutete Defizite bei der Information über Projekte (u.a. unzureichende Transparenz, falscher Zeitpunkt), der Konsultation der Betroffenen und Interessierten (u.a. eingeschränkte Auswahl), der konkreten Mitwirkung an den Planungen (u.a. Alternativlosigkeit) und der Mitentscheidung über die Projekte. Beanstandet werden die Verfahren auch, weil sie mit den Anforderungen, Leistungsmöglichkeiten und Zeitregimen der Bürgerinnen und Bürger nur begrenzt kompatibel sind. Unmut entzündet sich zudem an Informations- und Kommunikationsprozessen, die nur in eine Richtung funktionieren und die die (Nicht-)Umsetzung der Beteiligungsergebnisse viel zu selten mit den Beteiligten rückkoppeln. Artikuliert wird dies von Bürgerinnen und Bürgern unabhängig davon, ob sie in Bürgerinitiativen oder in Umweltverbänden aktiv oder auch nicht in Gruppen organisiert sind. Vor allem einzelne Bürgerinnen und Bürger finden wenig Zugang zu komplexen, mehrstufigen und hierarchisch aufgebauten Planungs- und Genehmigungsverfahren, welche sich über einen kaum überschaubaren Zeitraum erstrecken (vgl. Hielscher et al. 2014, S.7, Kamlage et al. 2016; Richter et al. 2016; Bock et al. 2013; Nanz/Fritsche 2012). Da die Verfahren in den einzelnen formellen Verfahrensstufen häufig jeweils spezifische Vorfestlegungen beinhalten und wechselnde Zuständigkeiten und Ansprechpersonen haben, finden viele Bürgerinnen und Bürger keine Anknüpfung für ihre Beteiligung und das Einbringen der eigenen Perspektiven. Dies kann für die Verfahren selbst negative Folgen haben: „Wer an den Bürgern vorbeiplant, riskiert zu scheitern“ (Richter et al. 2016, S. 4).

Die wachsenden Konflikte um umweltrelevante Vorhaben und die von Bürgerinnen und Bürgern, (Umwelt-) Verbänden und anderen Akteursgruppen der Zivilgesellschaft verstärkt eingeforderten veränderten Formen und neuen Qualitäten der Beteiligung und Planung führen zu Unsicherheiten sowohl bei den öffentlichen und privaten Vorhabenträgern, als auch bei den Genehmigungsbehörden: Vorhabenträger müssen erkennen, dass formal korrekt durchgeführte Verfahren, auch wenn sie formalisierte Formen der Öffentlichkeitsbeteiligung beinhalten, keine Garantie für eine Akzeptanz und Umsetzbarkeit ihrer Projekte sind. Genehmigungsbehörden müssen sich mit neuen Erwartungen an ihre Rolle auseinandersetzen, die Kommunikation zu einem Mittelpunkt ihrer Aufgaben macht. Damit sehen sich die Behörden, die im Zusammenhang mit der Planung und Realisierung von Großprojekten eher selten über Erfahrungen mit der Umsetzung informeller Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung verfügen, mit Erwartungen konfrontiert, die in Hinblick auf vorhandene Ressourcen und Kompetenzen kaum erfüllbar scheinen. Aber auch Akteure auf den unterschiedlichen politischen Ebenen reagieren verunsichert auf Forderungen nach mehr Mitgestaltung und vor allem Mitentscheidung an umweltrelevanten Vorhaben. Diese neue Dynamik der Öffentlichkeitsbeteiligung hat somit erhebliche Konsequenzen für alle beteiligten Akteure, und zwar nicht nur in Hinblick auf die jeweiligen Erwartungen, Ziele und Rollen, sondern auch mit Blick auf die Konzeption und Organisation von Beteiligungs- und Kommunikationsprozessen.

Trotz, aber auch gerade wegen dieser nicht einfachen Ausgangslagen, ist in den letzten Jahren im Themenbereich „Öffentlichkeitsbeteiligung bei Bau- und Planungsvorhaben“ viel in Bewegung gekommen. Unterscheiden lassen sich dabei zwei Perspektiven:

- a) Zum einen haben Städte und Gemeinden damit begonnen, ihre zum Teil nicht ausreichend tragfähigen Kommunikationswege und -strukturen zu überdenken und zu qualifizieren. Sie arbeiten an der Weiterentwicklung, Stärkung und Verankerung einer Beteiligungskultur und verändern in diesem Zuge ihre Beteiligungspraxis. Damit einhergehen der Aufbau und die Institutionalisierung ver-

lässlicher Rahmenbedingungen von Beteiligungsprozessen. In diesem Zusammenhang sammeln die Kommunen Erfahrungen mit neuen Organisationsstrukturen, Aufgabenbeschreibungen, Spielregeln und Beteiligungsformaten. Inwieweit sich dieser „Kulturwandel“ auch auf andere Vorhabenträger, z.B. Landes- oder Bundesbehörden, sowie auf Verfahren, die nicht von Kommunen durchgeführt werden, z.B. Raumordnungs- und Planfeststellungsverfahren, übertragen lässt, ist derzeit noch eine weitgehend offene Frage. Sie wird im Kontext der vorliegenden Studie erörtert.

- b) Gleichzeitig haben vor allem die Vorhaben der Energiewende und die teilweise massiv vorgebrachten Proteste der Bevölkerung an neuen Energietrassen, an Windenergieanlagen oder Kraftwerken zur Verabschiedung neuer gesetzlicher Grundlagen geführt:
- ▶ So sollen mit dem Gesetz zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinheitlichung von Planfeststellungsverfahren (PlVereinHG) vom 31. Mai 2013 eine Vereinheitlichung des Planfeststellungsverfahrensrechts und eine Bereinigung der betroffenen Fachgesetze auf Bundesebene erzielt werden.
  - ▶ Relevant für das vorliegende Forschungsvorhaben ist des Weiteren die in § 25 Abs. 3 VwVfG formulierte Einführung der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung in das Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes.
  - ▶ Darüber hinaus bieten die Ergebnisse einer wachsenden Zahl – zumeist wissenschaftlich begleiteter – Modellvorhaben zu informeller Öffentlichkeitsbeteiligung einen Fundus, aus dem neue Erkenntnisse gewonnen und übertragbare Schlussfolgerungen abgeleitet werden können.

## 2.2 Ziele des Forschungsvorhabens

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.

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 informeller Öffentlichkeitsbeteiligung 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 informeller Öffentlichkeitsbeteiligung und formellem Planungs- und Genehmigungsprozess,
- ▶ Ausgestaltung der Rollen und Aufgabenteilung von privaten und öffentlichen Vorhabenträgern, Genehmigungsbehörden und anderen Akteuren,
- ▶ Adressaten der Öffentlichkeitsbeteiligung: Repräsentanz, Aufgaben und Rolle der Zivilgesellschaft

Nicht näher betrachtet werden die in der Öffentlichkeitsbeteiligung eingesetzten Methoden. Auch werden weder Verfahren der direkten Demokratie, die eine besondere Ausprägung der Öffentlichkeitsbeteiligung darstellen, noch Formen der eigeninitiierten Partizipation, d.h. bottom-up Prozesse, untersucht.

Da mit Blick auf die Verbesserung der Mitwirkungs- und Mitgestaltungsmöglichkeiten besonders informelle Beteiligungsverfahren eine hohe Aufmerksamkeit erhalten, liegt ein besonderer Schwerpunkt

des Forschungsvorhabens auf der Analyse informeller Prozesse der Öffentlichkeitsbeteiligung und ihrer Verknüpfung mit formellen Verfahren. Informelle Beteiligungsansätze setzen in der Regel frühzeitig an und können das gesamte Planungs- und Genehmigungsverfahren begleiten. Sie weisen größere Gestaltungsspielräume und damit mehr Flexibilität auf, um die je nach Beteiligungsprozess besonderen Anforderungen an Kommunikation und Beteiligung berücksichtigen zu können (s. 2.3.1; vgl. Difu 2013; UBA 2013, S. 21ff.).

Für die Umsetzung dieser Art von Beteiligungsverfahren gibt es keine für alle gültige Patentlösung. Die jeweiligen Rahmenbedingungen und Voraussetzungen sowie die vorhandenen Erfahrungen und Kompetenzen der involvierten Akteure sind vielfältig. Daher ist und bleibt Öffentlichkeitsbeteiligung für alle Beteiligten ein Lernprozess. „Es gilt, von den guten wie auch schwierigen Erfahrungen zu lernen und „lernende Organisationen“ aufzubauen: Beteiligungsexpertise kann durch regelmäßigen internen Austausch stetig vorangebracht und weitergegeben werden“ (Staatsministerium Baden Württemberg 2013, S. 5). Diese Lernprozesse stehen im Mittelpunkt des Forschungsvorhabens. Aus ihrer Betrachtung und Analyse sollen Erkenntnisse zur Weiterentwicklung der Öffentlichkeitsbeteiligung gewonnen werden. Dabei stehen nicht nur Vorhaben der Energiewende, die in den letzten Jahren an Forschungsaufmerksamkeit gewonnen haben, im Fokus. Vielmehr wird ein breites Spektrum an Infrastrukturplanungen (Verkehr, Energie, Lärm) betrachtet.

Reflektiert wird gleichzeitig, ob die Erwartungen an Beteiligungsprozesse zu hoch sind. So soll - idealerweise - eine frühzeitige und gezielte Einbindung aller Akteure Akzeptanz auf möglichst breiter Basis schaffen. Damit sollen zugleich die Voraussetzungen für bessere Entscheidungsgrundlagen hergestellt werden. Gleichzeitig sollen Prozesse beschleunigt und bestehende Konflikte befriedet werden. Das Forschungsvorhaben setzt sich nicht zuletzt damit auseinander, wie realistisch diese Erwartungen sind und ob Beteiligungsverfahren in der bisher praktizierten Weise all das leisten können.

Die Erkenntnisse werden abschließend in Form von Botschaften vor allem zu informellen Beteiligungsverfahren und ihrer Verzahnung mit formellen Planungs- und Genehmigungsverfahren zusammengeführt. Die Botschaften beziehen sich auf den vorhandenen Rechtsrahmen und schlagen nur in Ausnahmefällen rechtliche Verbesserungen vor.

## **2.3 Worum es geht – Begriffserklärungen**

Das Forschungsvorhaben befasst sich mit der Öffentlichkeitsbeteiligung bei umweltrelevanten Vorhaben. Um den Fokus der bearbeiteten Fragestellungen zu verdeutlichen, werden im Folgenden zunächst die grundlegenden Begriffe erläutert. Auf die Darstellung des Verständnisses von Öffentlichkeitsbeteiligung (Kap. 2.3.1) folgt eine Definition umweltrelevanter Vorhaben (Kap. 2.3.2). Abschließend werden die in dieser Untersuchung relevanten Planungs- und Genehmigungsverfahren umweltrelevanter Vorhaben beschrieben (Kap. 2.3.3).

### **2.3.1 Öffentlichkeitsbeteiligung**

Missverständnisse und unterschiedliche Erwartungen an Beteiligungsprozesse werden dadurch verstärkt, dass unter Partizipation, Öffentlichkeits- und Bürgerbeteiligung unterschiedliches verstanden wird. Ist in dem einen Zusammenhang bürgerschaftliches Engagement gemeint, so geht es in einem anderen Kontext um neue Formen lokaler Demokratie, wiederum andere fassen unter Öffentlichkeitsbeteiligung Informationsveranstaltungen oder formell vorgeschriebene Prozesse zusammen. In der Praxis gestaltet sich Öffentlichkeitsbeteiligung entsprechend vielfältig. Sie reicht von den formalisierten Verfahren der klassischen repräsentativen Demokratie (Wahlen, Parteien) über formalisierte (formelle) und nicht-formalisierte (informelle) Beteiligungsprozesse bis hin zu direktdemokratischen

Verfahren wie Bürgerbegehren und Bürgerentscheide. Sie umfasst aber auch Demonstrationen und Proteste, d.h. öffentlichkeitswirksame Protestmaßnahmen.

### **Öffentlichkeitsbeteiligung**

*Öffentlichkeitsbeteiligung* bindet verschiedene Akteursgruppen ein. Sie richtet sich sowohl an einzelne Bürgerinnen und Bürger als auch an Bürgerinitiativen sowie Vertreterinnen und Vertreter von Interessengruppen und Verbänden wie etwa Umweltorganisationen. Diese Interessenvertreterinnen und -vertreter werden als „organisierte Bürgerinnen und Bürger“ bezeichnet (im Unterschied zu „nicht organisierten Bürgerinnen und Bürgern“, also Personen, die bislang nicht in Bürgerinitiativen, Verbänden oder anderen Gruppen aktiv sind). Im vorliegenden Forschungsvorhaben werden die Begriffe Beteiligung und Öffentlichkeitsbeteiligung synonym verwendet, sie umfassen Bürger- und Verbände-beteiligung.

Öffentlichkeitsbeteiligung im Sinne des Forschungsvorhabens beschränkt sich somit nicht auf die in individuellen Rechtspositionen betroffene Öffentlichkeit. Dieses Verständnis entspricht u.a. der Bundesratsinitiative des Landes Baden-Württemberg<sup>1</sup>, die Formen einer frühen Öffentlichkeitsbeteiligung für eine interessierte Öffentlichkeit (z.B. Vorerörterung vor Beginn des Planfeststellungsverfahrens) vorsieht. Öffentlichkeitsbeteiligung wird in diesem Forschungsvorhaben entsprechend definiert als Beteiligung, in der nicht nur die direkt von der Planung Betroffenen, sondern auch weitere interessierte Bürgerinnen und Bürger sowie Verbände und Initiativen raumunabhängig und je nach Stand der Planung und der relevanten Aspekte einbezogen werden. Bürgerschaftliches Engagement, direktdemokratische Verfahren und Proteste sowie Demonstrationen werden nicht betrachtet.

Öffentlichkeitsbeteiligung setzt sich aus *formellen und informellen Verfahren* zusammen.

### **Formelle Öffentlichkeitsbeteiligung**

Unter *formeller Öffentlichkeitsbeteiligung* wird jede Form rechtlich kodifizierter Beteiligungsverfahren verstanden, also etwa auch die Betroffenenbeteiligung im Planfeststellungsrecht oder die nach § 10 Abs. 6 BImSchG durchzuführende Öffentlichkeitsbeteiligung. Formelle Öffentlichkeitsbeteiligung umfasst nach den jeweils anwendbaren Rechts- und Verfahrensvorschriften die verbindlich geregelten Formen der Beteiligung der Betroffenen oder der Öffentlichkeit insgesamt. Darüber hinaus stehen Ziele wie die Gewährleistung eines fairen Verfahrens, die Verbreitung von Informationen, Transparenz und Kontrolle sowie Effektivität des Verwaltungshandelns, Akzeptanzschaffung und Konfliktminderungen im Fokus (vgl. Ziekow 2012, S. 14 ff.). Daneben kommt der förmlichen Beteiligung eine wichtige Funktion für die Gewährleistung eines effektiven Rechtsschutzes zu.

Die formelle Beteiligung ist – abhängig von der Verfahrensart und der anzuwendenden Rechtsgrundlage – in Funktion und Ablauf inhaltlich und formal unterschiedlich ausgestaltet. Bei allen planfeststellungsbedürftigen Vorhaben ist der Plan beispielsweise öffentlich auszulegen. Jedem, dessen Belange durch das Vorhaben berührt werden, ist das Recht einzuräumen, bis zwei Wochen nach Ablauf der Auslegungsfrist schriftlich oder zur Niederschrift bei der Anhörungsbehörde oder bei der Gemeinde Einwendungen gegen den Plan zu erheben. Diese Form der Beteiligung dient neben der Schaffung von Transparenz und Legitimität sowie der Beförderung von Akzeptanz auch der Vervollständigung der Informationsgrundlagen einer möglichst sachgerechten Entscheidung (Hofmann 2012, S. 701 f.; vgl. Groß 2011, S. 510ff.).

---

1 Gesetzentwurf des Bundesministeriums des Inneren, Gesetz zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinheitlichung von Planfeststellungsverfahren (PIVereinHG) vom 09.01.2012

Obwohl sich die formelle Beteiligung nach dem UVPG allein auf die Umweltauswirkungen der Vorhaben bezieht, wirkt sich diese inhaltliche Beschränkung nicht aus, da die nach dem UVPG geforderte Beteiligung der Betroffenen regelmäßig im Rahmen der Beteiligung nach dem VwVfG stattfindet (§§ 25 Abs. 3, 27 a, 73 VwVfG) (Hofmann 2012, a.a.O., UVPG § 9 Rn. 3). In formeller Hinsicht gibt es allerdings Unterschiede, die zukünftig (nach Umsetzung der UVP-ÄndRL) noch stärker zum Tragen kommen werden: Nach UVPG sind nur die für die UVP relevanten Unterlagen auszulegen und im UVP-Portal zu veröffentlichen.

Auch in einer Reihe von Fachgesetzen finden sich Regelungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung, die über die nach dem UVPG geforderte Betroffenenbeteiligung hinausgehen. Hierzu gehören die Bestimmungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung im Genehmigungsverfahren nach dem Bundesimmissionsschutzgesetz (BImSchG) (§ 10 Abs. 3, 4 und 6 BImSchG).

Für planfeststellungsbedürftige Vorhaben ist nach § 73 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) ein Anhörungsverfahren vorgeschrieben, dessen vorrangige Funktion in der Ermittlung der von der Planung betroffenen Rechte und Interessen und in der Gewährleistung eines effektiven Rechtsschutzes liegt. Der Rechtsschutz wird aber auch bei diesen Verfahren um die vorgenannten Ziele, d.h. Beförderung von Effektivität der Verwirklichung des Rechts, Transparenz, Legitimität und Akzeptanz ergänzt. Der Plan ist in den Gemeinden, in denen er sich voraussichtlich auswirkt, für die Dauer von einem Monat auszulegen. Alle, deren Belange durch das Vorhaben berührt werden, können bis zwei Wochen nach Ablauf der Auslegungsfrist schriftlich oder zur Niederschrift bei der Anhörungsbehörde oder bei der Gemeinde Einwendungen gegen den Plan erheben (vgl. 4.1.3). Nach § 73 Abs. 4 Satz 5 VwVfG werden die anerkannten Verbände den Betroffenen gleich gestellt. Das Einwendungsrecht ist kein Populärverfahren, sondern es setzt voraus, dass subjektive, eigene Belange durch das geplante Vorhaben berührt werden (Huck/Müller 2011). „So hat der Gesetzgeber [...] den Kreis der Einwendungsberechtigten auf diejenigen beschränkt, deren Belange durch ein Vorhaben bzw. eine Planung berührt werden, etwa in § 73 Abs. 4 VwVfG“ (Ziekow/Siegel 2000, S. 61ff.). Damit ist der Kreis der im Rahmen des Anhörungsverfahrens zu Beteiligten beschränkt. Die Öffnung des Anhörungstermins für weitere Personen über den rechtlich gebotenen Rahmen hinaus ist aber nicht untersagt, wenn niemand im Anhörungstermin widerspricht. Die Anhörung dient auch zur Klärung der Frage, ob Betroffenheit tatsächlich besteht.

Mit Ablauf der Einwendungsfrist sind im Planfeststellungsverfahren alle Einwendungen ausgeschlossen. Diese Präklusion soll der Rechtssicherheit für die Verfahrensbeteiligten und -betroffenen dienen. Die Anhörungsbehörde hat die fristgerecht eingereichten Einwendungen in einem Erörterungstermin mit dem Träger des Vorhabens, den Behörden, den Betroffenen sowie denjenigen, die Einwendungen erhoben oder Stellungnahmen abgegeben haben, zu erörtern. Die Durchführung der Erörterungstermine kann für die Anhörungsbehörde und für alle daran Beteiligten angesichts der Komplexität der abzuhandelnden Sachverhalte und der Vielzahl und Verschiedenheit der zu erörternden Einwendungen und Stellungnahmen zu ganz erheblichen zeitlichen Anforderungen führen, die insbesondere nicht professionell Beteiligte schnell überfordern.

Vor diesem Hintergrund und aufgrund ihrer auf Rechtsicherheit ausgerichteten und festgelegten Verfahren steht die Ausgestaltung formeller (Beteiligungs-)Verfahren gegenwärtig verstärkt in der öffentlichen Kritik. Diese bezieht sich auf die „mangelnde Transparenz und Öffentlichkeit der Planungsprozesse, die Unverständlichkeit der Informationen und fehlende Möglichkeiten des Dialoges und der Mitgestaltung“ (Kamlage et al. 2016 S. 7). Da formelle Beteiligungsprozesse im Verlauf der Planungen umweltrelevanter Projekte zudem erst zu einem Zeitpunkt mit bereits fortgeschrittenem Planungsstand vorgesehen sind und die praktizierten Wege der Ansprache und Information in der Regel einen ausgewählten Kreis der Öffentlichkeit ansprechen, wird – nicht nur in der Praxis, sondern auch in der Partizipationsforschung (vgl. Bock et al. 2013; Selle 2013a; Ziekow 2012) – verstärkt der Einsatz er-



gänzender und neuer Formen einer begleitenden, möglichst frühzeitig angesetzten (Bürger-) Beteiligung (informelle Beteiligung) gefordert.

### Informelle Öffentlichkeitsbeteiligung

*Informelle Öffentlichkeitsbeteiligung* geht über die formal geregelten und rechtlich zwingend durchzuführenden Beteiligungsverfahren hinaus. Sie ist rechtlich nicht festgelegt, wird freiwillig durchgeführt und kann der jeweiligen Situation entsprechend flexibel angepasst werden. Informelle Beteiligungsverfahren können zudem gezielt einzelne Personen, juristische Personen sowie Vereinigungen wie Umweltverbände oder aber auch die Öffentlichkeit insgesamt adressieren.

Unter informeller Beteiligung werden daher die Ansätze zusammengefasst, die über die vorgeschriebenen Maßnahmen der formellen Beteiligung hinaus die Teilhabe der Öffentlichkeit (Bürgerinnen und Bürger, Verbände, Bürgerinitiativen) an einem Verwaltungsverfahren (Planung/ Genehmigung) sinnvoll ergänzen und erweitern. Informelle Öffentlichkeitsbeteiligung ermöglicht und befördert einen frühzeitigen und projektbegleitenden Aushandlungsprozess, in dem zu einem frühen Zeitpunkt eine auf möglichst breiter Akzeptanz basierende, nachvollziehbare Entscheidung vorbereitet wird und die Planungsvorhaben durch den Einbezug einer breiteren Wissensbasis optimiert werden können (vgl. Bock et al. 2013; Deutscher Städtetag 2013; Ministerium für Wirtschaft NRW 2012). Besondere Erwartungen an verbesserte Mitwirkungs- und Mitgestaltungsmöglichkeiten richten sich an frühzeitig eingesetzte informelle Beteiligungsverfahren. Nicht ohne Grund: Informelle Öffentlichkeitsbeteiligung kann Konflikte, die in formellen Beteiligungsverfahren nicht ausreichend abgebildet und behandelt werden können, zu einem frühen Zeitpunkt ansprechen. Zudem eröffnet sie Möglichkeiten zur Entwicklung von Alternativen und bietet somit einen Weg für die Suche nach Lösungen.

Darüber hinaus bieten informelle Beteiligungsprozesse mit ihrer methodischen Vielfalt und der in der Regel begleitenden, professionellen Moderation umfangreiche Möglichkeiten, lokales Wissen und Erfahrungen in die Projektplanung einfließen zu lassen. „Neben dem systematischen Wissen der Experten und dem Prozesswissen der Entscheidungsträger kann für viele Entscheidungsprobleme auch das Erfahrungswissen der betroffenen Bevölkerung von besonderer Bedeutung sein“ (Renn 2012, S. 2). Schließlich wird mit einer frühzeitig angesetzten informellen Öffentlichkeitsbeteiligung die Hoffnung verbunden, dass sie zur Akzeptanz zumindest des Verfahrens beitragen kann. Akzeptanz wird in diesem Zusammenhang als Verfahrensakzeptanz (Ziekow 2013, S. 755)<sup>2</sup> verstanden, da nicht davon ausgegangen wird, dass informelle Beteiligung zu einer höheren Akzeptanz des Vorhabens an sich (vgl. Ziekow 2013, S. 754) oder zu einer Akzeptanz für bereits vorliegende Lösungen führt (vgl. Renn et al. 2014).

Informelle Beteiligung kann, wenn sie frühzeitig durchgeführt wird, formelle Beteiligungsverfahren entlasten. Vor allem in formellen Beteiligungsprozessen stehen die Erwartungen der „zu Beteiligten“ an Mitgestaltung und konkrete Einflussnahme auf die Vorhabenplanung den eingeschränkten Gestaltungsspielräumen und formell festgelegten Abwägungskorridoren gegenüber. Die Erwartungen passen nicht zueinander und werden zudem auch nur unzureichend kommuniziert, formelle Öffentlichkeitsbeteiligung wird dann zu einem konfliktreichen Kommunikations- und Aushandlungsprozess. In der Fachdiskussion wird in diesem Zusammenhang mit Nachdruck darauf verwiesen, dass „Zulassungsverfahren kein Ort für Aushandlungsprozesse im Sinne deliberativer Demokratie sind“ (vgl. Schwab 2014, S. 286) und es keinen Sinn mache, „Mitbestimmungsrechte zu suggerieren, die im gel-

2 Verfahrensakzeptanz bedeutet, „dass alle mit dem Vorhaben sich befassenden Personen und Institutionen die ihnen wichtigen Gesichtspunkte einbringen können, eine offene und eingehende Erörterung erfolgt und deshalb das Zulassungsverfahren in seiner Gesamtheit als fair empfunden wird, auch wenn es nicht das individuell präferierte Ergebnis zeitigen sollte“ (Ziekow 2013, S. 755).



tenden Recht nicht abgebildet sind (Schwab 2014, S. 286). Demgegenüber bietet informelle Beteiligung Raum für Dialog- und Aushandlungsprozesse.

### **Verbindlichere Verankerung informeller Beteiligung: § 25 Abs. 3 VwVfG**

Mit dem im Zuge des Gesetzes zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinheitlichung von Planfeststellungsverfahren (PlVereinHG) eingeführten § 25 Abs. 3 VwVfG wurde erstmals eine Regelung zur frühen Öffentlichkeitsbeteiligung in das Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes verankert. Die Regelung bezieht sich auf Großvorhaben und meint damit „Vorhaben, die nicht nur unwesentliche Auswirkungen auf die Belange einer größeren Zahl von Dritten haben können“ (vgl. § 25 Abs. 3 VwVfG). Diese Regelung wird sukzessive auch in alle Landesgesetze einfließen. In Nordrhein-Westfalen wurde eine entsprechende Änderung im Verwaltungsverfahrensgesetz des Landes am 15. Mai 2014 beschlossen. In Baden-Württemberg erfolgte die Konkretisierung in einer Verwaltungsvorschrift (VwV). Die zum 27. Februar 2014 in Kraft getretene Verwaltungsvorschrift zur Intensivierung der Öffentlichkeitsbeteiligung in Planungs- und Zulassungsverfahren (VwV Öffentlichkeitsbeteiligung) regelt mit dem Verweis auf planfeststellungspflichtige und/oder UVP-pflichtige Vorhaben die Voraussetzungen, bei denen eine frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung durch öffentliche Vorhabenträger stattzufinden hat. In dieselbe Richtung geht das neue Umweltverwaltungsgesetz des Landes (UVwG BW), das Regelungen zur frühen Öffentlichkeitsbeteiligung, zur Umweltmediation und zum Scoping enthält (vgl. Feldmann 2015, S. 232). Die Behörden sollen unter Verweis auf die VDI 7000/7001 – analog zur Hinwirkungspflicht des § 25 Abs. 3 VwVfG – auf die privaten Vorhabenträger hinwirken, eine frühe und nicht-förmliche Beteiligung durchzuführen. Auch der Umgang mit Gutachten und die Verzahnung der informellen Bürgerbeteiligung mit den formellen Verfahren werden geregelt.

Die im Rahmen dieser Studie analysierten Öffentlichkeitsbeteiligungen wurden bereits vor Verabschiedung von § 25 Abs. 3 VwVfG umgesetzt (siehe Kap. 3). Erste Einschätzungen gehen davon aus, dass der Regelungsgehalt des § 25 Abs. 3 VwVfG eher „bescheiden“ ist, da Zeitpunkte der informellen Öffentlichkeitsbeteiligung nicht festgelegt sind und Verstöße nicht sanktioniert werden (vgl. Schwab 2014, S. 281). Dennoch leitet sich bereits aus der an Freiwilligkeit orientierten Regelung ein deutlicher Bedarf an Veränderungen ab, um die „starke Diskrepanz zwischen dem hohen theoretischen Anspruch an frühe Öffentlichkeitsbeteiligung und der praktischen Umsetzung“ (Schwab 2014, S. 281) aufzulösen. Bereits erkennbar ist, dass sich Vorhabenträger und Genehmigungsbehörden stärker mit der informellen Beteiligung befassen und den Dialog suchen müssen. Mit dieser Aufgabe betreten sie Neuland (vgl. Schwab 2014, S. 281; Ziekow 2012, S. 68ff.). Vor allem die Hinwirkungspflicht bestimmt ein neues Betätigungsfeld der Genehmigungsbehörden und damit auch eine Verschiebung der Aufgaben hin zu einer aktiveren Rolle im Prozess. Diese Änderungen werden bei der Auswertung der ausgewählten Beispiele berücksichtigt. Sie fließen vor allem in die Schlussfolgerungen bzw. Botschaften (Kap. 5) ein.

### **2.3.2 Umweltrelevante Vorhaben**

Der Fokus dieses Forschungsvorhabens richtet sich auf Beteiligungsverfahren bei umweltrelevanten Vorhaben. Unter umweltrelevanten Vorhaben werden Vorhaben verstanden, die nicht unerhebliche Auswirkungen auf die natürliche Umwelt haben. Ihre Umsetzung führt zu bedeutenden Eingriffen in Schutzgüter und wirkt sich über einen engen räumlichen Bezug hinaus aus. Unterschieden werden drei Typen umweltrelevanter Vorhaben, die jeweils unterschiedliche Konfliktpotenziale im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung bergen:

1. Projekte/Maßnahmen, die durch Flächeninanspruchnahme, schädliche Emissionen etc. negativen Einfluss auf die Umwelt haben wie bspw. neue Industrieanlagen oder Straßenausbau.

Diese Projekte und Maßnahmen bilden den Schwerpunkt der Infrastruktur-Großprojekte, deren Planung und Umsetzung in zahlreichen Regionen und Kommunen Auslöser für eine neue Auseinandersetzung um Öffentlichkeitsbeteiligung und deren Verfahren ist.

2. Projekte/Maßnahmen, die der Umwelt nutzen, aber Konflikte wie die Vorhaben in Nr. 1, z.B. mit dem Natur- und Landschaftsschutz, hervorrufen können. Hierunter fallen u.a. der Bau von Windkraftanlagen oder auch anderer Anlagen zur Nutzung erneuerbarer Energien.

Kennzeichen dieser Projekte ist ein grundlegendes Dilemma: „Während frühere Konflikte oft zwischen Umweltschutz und Wirtschaftsinteressen polarisierten, stellen sich die neueren Konflikte in dieser Hinsicht weniger eindeutig dar. Beim Ausbau der Schieneninfrastruktur oder beim Bau von Energietrassen, großflächigen Solaranlagen, Windparks oder Pumpspeicherkraftwerken treffen Konzepte einer nachhaltigen Raumentwicklung, die zur Energiewende beitragen und den Schienenverkehr fördern sollen, auf Protest vor Ort, der sich vielfach wirkmächtig und professionell zu organisieren versteht. Die Konflikte lassen sich jedoch zumeist nicht einseitig mit Vor-Ort-Interessen von Anwohnern erklären, sondern oft kommt es zu komplexen Konfliktlagen, in denen sich verschiedenste Interessen überlagern“ (Beirat für Raumordnung 2012, S. 2). Kennzeichnend für die Konflikte ist auf der einen Seite eine grundsätzlich hohe Zustimmung für das Thema Umweltschutz in der Bevölkerung: Die Mehrzahl der Deutschen hält bspw. die Nutzung und den Ausbau erneuerbarer Energien für (sehr) wichtig. Auf der anderen Seite gibt es häufig Widerstände vor Ort, etwa bei der konkreten Errichtung erneuerbarer Energie-Anlagen, d.h. die Akzeptanz einzelner Projekte ist vor Ort eher gering.

3. Projekte/Maßnahmen des Naturschutzes, die Einfluss auf bisherige Nutzungen haben und Nutzungskonflikte hervorrufen, u.a. Einrichtung eines Nationalparks (BfN 2014), eines Schutzgebietsnetzes Natura 2000, aber auch die Erstellung eines Landschaftsplanes oder eines Rahmenkonzepts für ein Biosphärenreservat<sup>3</sup>.

Diese Projekte umfassen als genuine Maßnahmen des Naturschutzes die Erarbeitung von Strategien und Konzepten, informelle Planungen und Schutzgebietsausweisungen unterschiedlicher Kategorien, für die kein formelles Planungs- und Genehmigungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung notwendig ist. Auch Vorhaben des Umweltschutzes rufen Konflikte hervor, da sie Einfluss auf bisherige Nutzungen haben. So kann bspw. ein Nationalpark als Naturerlebnisraum dem Naturschutz dienen und mit unterschiedlichen Nutzungsinteressen, u.a. von Forstwirtschaft, Tourismus und Bürgerinnen und Bürgern kollidieren.

Neben diesen drei Kategorien gibt es Politikprozesse zu umweltrelevanten Themen, die auf einer grundsätzlichen und abstrakten Ebene verortet sind, (noch) nicht in konkrete bauliche Umsetzungen münden und gleichfalls von Beteiligungsprozessen begleitet werden. So hat beispielsweise das Land Nordrhein-Westfalen mit dem „Klimaschutzplan“, einer Art Road Map für die Klimaschutzpolitik, einen umfassenden Beteiligungsprozess mit über 400 Akteuren aus Wirtschaft, Wissenschaft, Verwaltung und Zivilgesellschaft angestoßen. Gemeinsam erarbeitet werden Strategien und Maßnahmenvorschläge, mit denen die Klimaschutzziele des Landes realisiert werden sollen. Hierbei wird auch die Anpassung an die unvermeidbaren Folgen des Klimawandels thematisiert. Auch das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit initiierte zum Klimaschutzplan 2050 einen umfangreichen Dialogprozess, dessen Wirkungen zum Zeitpunkt der Berichterstellung noch nicht beurteilt

---

3 Im Zuge der Analyse ausgewählter Beteiligungsprozesse bei umweltrelevanten Vorhaben wurde der Schwerpunkt auf Projekte der ersten beiden Kategorien gelegt, d.h. auf Projekte/Maßnahmen, die u.a. durch Flächeninanspruchnahme, schädliche Emissionen negativen Einfluss auf die Umwelt haben und auf Projekte/Maßnahmen, die der Umwelt zwar nutzen, aber andere Konflikte, z.B. mit dem Natur- und Landschaftsschutz, hervorrufen können. Diese werden um Beispielprojekte aus der dritten Kategorie ergänzt, wenn diese erkennbare Antworten auf die – weiter unten genannten – Forschungsfragen liefern.

werden kann. Diese Formen der Öffentlichkeitsbeteiligung stellen bislang eher die Ausnahme dar. Es erfolgt nur selten eine Einbindung der Öffentlichkeit bei grundsätzlichen Fragen. Noch gibt es wenige dialogorientierte Verfahren, „bei denen Bürger mit Mandats- und Entscheidungsträgern grundsätzliche Fragen der Energiewende erörtern, Kernelemente für die Auswahl von Standorten herausarbeiten und zusammen mit Regierungen Richtungen der Energiewende vorgeben“ (Richter et al. 2016, S. 16).

### 2.3.3 Planungs- und Genehmigungsverfahren umweltrelevanter Vorhaben

Da sowohl informelle als auch formelle Öffentlichkeitsbeteiligung bei umweltrelevanten Vorhaben i.d.R. vor und während eines Planungs- oder Genehmigungsverfahrens durchgeführt wird, leiten sich daraus unterschiedliche Gestaltungsmöglichkeiten und -spielräume für Beteiligung ab. In Abhängigkeit von der Art des Vorhabens basieren Planungs- und Genehmigungsverfahren auf unterschiedlichen gesetzlichen Grundlagen. Bei den in dieser Studie analysierten Beteiligungsprozessen sind das Raumordnungsverfahren (ROV), Genehmigungsverfahren wie das Planfeststellungsverfahren (PFV) und das Verfahren nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz zu unterscheiden.

Das *Raumordnungsverfahren* ist dem eigentlichen Genehmigungsprozess – in der Mehrzahl der Fälle einer Planfeststellung – im Regelfall zeitlich vorgeschaltet und verfolgt das Ziel, die Raumverträglichkeit eines Vorhabens abzuschätzen und dabei insbesondere die Vereinbarkeit mit den Belangen der Raumordnung – etwa Raumansprüchen für die Siedlungsentwicklung oder von Natur und Landschaft – zu überprüfen. Dabei kann auch eine Entscheidung über Varianten getroffen werden. Die Öffentlichkeit ist bei der Durchführung eines Raumordnungsverfahrens formell einzubeziehen. Die Beteiligung der Öffentlichkeit ist in den Landesplanungsgesetzen der Länder mit unterschiedlichen Anforderungen geregelt.

Ein *Planfeststellungsverfahren* ist das für die Genehmigung von raumbedeutsamen Vorhaben (z.B. Straßen, Eisenbahn- oder Stadtbahntrassen, Flugplätze, Deponien, Gewässerausbauten) gängige Verfahren. Es endet mit einem Planfeststellungsbeschluss, der die öffentlich-rechtliche Zulässigkeit des Vorhabens feststellt. Der Planfeststellungsbeschluss hat dabei alle Belange wie Naturschutz, Landwirtschaft und privates Eigentum abzuwägen und die Argumente, die für das Bauvorhaben sprechen, zu berücksichtigen. Hier besteht der Anspruch auf eine ermessensfehlerfreie Entscheidung.

*Genehmigungsverfahren nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz* (BImSchG) werden zur Erweiterung von Industrieanlagen, Kraftwerken oder großen Tierhaltungsanlagen durchgeführt. Da bei diesen – sofern u.a. keine schädlichen Umwelteinwirkungen dagegensprechen – ein Rechtsanspruch auf die Erteilung der Genehmigung besteht, ergeben sich wiederum andere Spielräume für Beteiligungsprozesse.

Internationale Vorgaben wie die Århus- und die Espoo-Konvention und das diese Vorgaben umsetzende europäische Recht, geben durch die Umweltinformationsrichtlinie (2003/4/EG), die Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie und die Richtlinien zur Umweltprüfung von Vorhaben, Plänen und Programmen (UVP-Richtlinie 2011/92/EU, SUP-Richtlinie 2001/42/EG) Anstöße zur Weiterentwicklung des Einbezugs der Öffentlichkeit. In dieselbe Richtung zielt die Richtlinie über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (IVU-Richtlinie 2008/1/EG, neu: Industrieemissionsrichtlinie 2010/75/EU). Wenn die Rolle der Öffentlichkeit nicht im Fachrecht geregelt ist, wie bspw. im Genehmigungsverfahren nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG), können sich die Vorgaben aus dem allgemeinen Umweltrecht ergeben. So ist bspw. im Rahmen der strategischen Umweltprüfung nach dem UVP-Gesetz die Öffentlichkeit zu informieren und der betroffenen Öffentlichkeit die Möglichkeit zu Stellungnahmen einzuräumen. Aktuelle Änderungen von Mitwirkungs- und Beteiligungsrechten leiten sich aus den Novellen der Energiewende zum Verfahren des beschleunigten Stromnetzausbaus ab, die im Energiewirtschaftsgesetz (EnWG) und Netzausbaubeschleunigungsgesetz (NABEG) geregelt werden. Demgegenüber ist bspw. in den vereinfachten Zulassungsverfahren,

die das Immissionsschutzrecht für weniger umweltrelevante Vorhaben vorsieht, keine besondere Öffentlichkeitsbeteiligung vorgesehen.

Die jeweils unterschiedlichen Rahmenbedingungen für die informelle und formelle Öffentlichkeitsbeteiligung werden in den erarbeiteten Schlussfolgerungen berücksichtigt.

## 2.4 Forschungsschwerpunkte und Forschungsfragen

In der Landes- und Regionalplanung, in Raumordnungsverfahren, in der Bauleitplanung, aber auch in Planfeststellungsverfahren sowie der Umweltverträglichkeitsprüfung ist Öffentlichkeitsbeteiligung als Voraussetzung der rechtssicheren Abwägung und damit auch der Qualitätssicherung von Planungs- und Genehmigungsprozessen verbindlich vorgeschrieben. Diese formellen Beteiligungsverfahren stehen allerdings, wie bereits in der Einleitung skizziert, verstärkt in der öffentlichen und wissenschaftlichen Kritik, da sie die Erwartungen vor allem der Bürgerinnen und Bürger nach einer aktiven Beteiligung nicht ausreichend erfüllen. Formelle Beteiligung ist – um nur einige der Kritikpunkte zu nennen – im Verlauf der Planung eines umweltrelevanten Vorhabens erst zu einem Zeitpunkt vorgesehen, zu dem in den meisten Fällen nur sehr eingeschränkte oder gar keine Alternativen mehr umsetzbar sind. Zudem sprechen die praktizierten Wege der Ansprache und Information in der Regel nur einen ausgewählten Kreis der interessierten Öffentlichkeit an oder begrenzen ihn auf diejenigen, deren private Belange durch das Vorhaben direkt betroffen sind. Nicht nur von der Praxis, sondern auch von der Wissenschaft werden deshalb in den letzten Jahren verstärkt Chancen und Risiken ergänzender und neuer Formen einer informellen, meist frühzeitig angesetzten Öffentlichkeitsbeteiligung, erprobt, erforscht, reflektiert und weiterentwickelt (vgl. u.a. Difu 2013). Um das Spektrum formeller Verfahren zu erweitern werden in diesem Zusammenhang auch der Einsatz und die Anwendung unterschiedlicher, zum Teil neuer und experimenteller Verfahren und Methoden der Beteiligung geprüft.

Inzwischen gibt es erste Datenbanken und Sammlungen guter Beispiele, die Projekte und beispielhafte Ansatzpunkte für frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung aufbereiten und präsentieren. Modellvorhaben zur Öffentlichkeitsbeteiligung werden wissenschaftlich begleitet, beraten, analysiert und hinsichtlich ihrer Übertragbarkeit ausgewertet. Forschungsarbeiten konzentrieren sich hierbei jedoch überwiegend auf Einzelstudien, in denen ausgewählte Beteiligungsprozesse umfangreich beschrieben und hinsichtlich ihrer Wirkungen analysiert werden. Deutliche Defizite liegen bisher im Bereich der systematisierenden und vergleichenden Forschung. Einerseits mangelt es an einer „belastbaren empirischen Datengrundlage, um die quantitative und qualitative Entwicklung von Bürgerbeteiligung abzubilden“ (Richter u.a. 2016, S. 7), andererseits fehlen Evaluationen, die alle Prozessphasen von den Vorbereitungen über den Planungs- und Genehmigungsprozess bis zu den Einflüssen auf Akteure auch im Nachgang erfassen. Die aktuell laufenden Planungsvorhaben rund um die Energiewende, die von einem breiten Spektrum und innovativen Ansätzen der Öffentlichkeitsbeteiligung begleitet und mitunter auch wissenschaftlich unterstützt und evaluiert werden, beginnen diese Lücken ansatzweise zu füllen – wenn auch zunächst mehrheitlich als Modellprojekte. Andere Infrastrukturvorhaben u.a. aus den Bereichen Verkehr, Rohstoffe sowie vergleichende Untersuchungen scheinen jedoch weiterhin eher nicht im Fokus von Forschungsarbeiten zu stehen.

Die in dieser Studie durchgeführte Analyse von Beteiligungsverfahren bei umweltrelevanten Vorhaben gliedert sich in die drei Themenschwerpunkte „Verzahnung von informeller Öffentlichkeitsbeteiligung und formellem Planungs- und Genehmigungsprozess“ (vgl. 2.4.1), „Rollen und Zusammenspiel von Vorhabenträger- und Genehmigungsbehörden“ (vgl. 2.4.2) und „Adressaten der Öffentlichkeitsbeteiligung: Repräsentanz, Aufgaben und Rolle der Zivilgesellschaft und weiteren Akteuren“ (vgl. 2.4.3).

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

Informelle Öffentlichkeitsbeteiligung wird zunehmend als wichtig und notwendig bewertet, um formelle Beteiligungsformen quantitativ und qualitativ zu ergänzen. Beteiligung kann dann frühzeitiger angesetzt und flexibler ausgestaltet werden. Durch informelle Beteiligungsangebote können bestimmte Akteure und Akteursgruppen gezielt eingebunden werden. Sie leisten einen Beitrag zur Verbesserung der Vorhaben und zur Steigerung der Verfahrensakzeptanz (vgl. Selle 2013a). Gleichwohl bieten beide Formen der Öffentlichkeitsbeteiligung, die formelle und die informelle, Vorteile: Die formelle Öffentlichkeitsbeteiligung trägt z.B. zu mehr Rechtssicherheit bei; die informelle Öffentlichkeitsbeteiligung ermöglicht mehr Flexibilität und einen früheren Zeitpunkt der Beteiligung. Die Kombination dieser Vorteile könnte zu einer verbesserten Beteiligungspraxis insgesamt führen. Bislang werden in einzelnen Beteiligungsverfahren zu umweltrelevanten Vorhaben formelle und informelle Öffentlichkeitsbeteiligung jedoch eher selten aufeinander abgestimmt oder gemeinsam konzipiert. Informelle Öffentlichkeitsbeteiligung ist zudem nur in wenigen Fällen mit dem Planungs- und Genehmigungsprozess verzahnt, so dass ihre Ergebnisse nicht immer Eingang finden in das anschließend durchgeführte formelle Verfahren und Rückkopplungen zwischen Beteiligungs- und Planungsprozess ausbleiben. Daraus resultieren Unzufriedenheit, Enttäuschung und Frustration auf Seiten derer, die sich aktiv eingebracht haben.

Das bedeutet, dass informelle Beteiligung alleine nicht ausreicht – so gut sie auch umgesetzt sein mag –, um der Kritik an Öffentlichkeitsbeteiligung entgegenzutreten und zu veränderter Beteiligung einzuladen. Notwendig sind weitergehende Konzepte und Ansätze, die den informellen Beteiligungsprozess und seine Ergebnisse in das Planungs- und Genehmigungsverfahren verbindlich integrieren. An dieses Defizit knüpft die vorliegende Studie an. In einem ersten Forschungsfokus werden die Möglichkeiten einer Verzahnung informeller Öffentlichkeitsbeteiligung und formellem Planungs- und Genehmigungsprozess betrachtet, vorhandene Defizite benannt und Verbesserungsvorschläge abgeleitet. Ansatzpunkte für eine Verzahnung bzw. Verknüpfung liegen

- ▶ in der Formulierung *eindeutig definierter und transparenter Ziele* für den Gesamtprozess,
- ▶ in der Festlegung eines *frühen Zeitpunktes* der informellen Beteiligung, damit deren Ergebnisse zu einer Optimierung der weiteren Vorhabenplanung beitragen und
- ▶ in der *organisatorischen Verknüpfung* des informellen Beteiligungsprozesses mit dem Planungs- und Genehmigungsverfahren, um einen verbindlichen Umgang mit den Ergebnissen zu sichern.

In der Partizipationsforschung werden die *Ziele der Beteiligung* – abhängig vom Grad der Mitwirkung und der Entscheidungsbefugnis – in mehrere Stufen gegliedert (u.a. Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin 2011, S. 28; Arbter u.a. 2005, S. 9). Die Vermittlung von Informationen stellt die erste Stufe dar. Auf den nächsten Stufen finden sich Angebote zum Dialog und zur Mitwirkung. Noch eine Stufe weiter zielt Beteiligung auf partnerschaftliche Kooperation und Mitentscheidung. Das heißt, die Spanne der mit Beteiligung verbundenen Ziele reicht von der Information über die Kooperation bis hin zur Entscheidung. Gleichwohl gelten Informationsangebote alleine noch nicht als Öffentlichkeitsbeteiligung. Diese beginnt, wenn der Beteiligungsprozess auch Änderungen ermöglicht und Alternativen eröffnet. So kann informelle Öffentlichkeitsbeteiligung „das Wissen über die Zusammenhänge und gegebenenfalls die Notwendigkeit infrastruktureller Großvorhaben erhöhen und gleichzeitig die Chance eröffnen, das Wissen von Anwohnern und Institutionen in die Planung einzubeziehen, um Nutzungskonflikte und Umweltauswirkungen eines Infrastrukturvorhabens zu minimieren“ (ARL 2014, S. 1).

Stellvertretend für die zahlreichen Formulierungen von Beteiligungszielen sei hier auf das 2014 vom Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur herausgegebene Handbuch für eine gute



Bürgerbeteiligung verwiesen (BMVI 2014). Darin werden die verschiedenen Ziele und Funktionen der Beteiligung wie folgt benannt:

- ▶ „Die Bürger werden in den Planungs- und Entscheidungsprozess integriert. Sie erhalten, beispielsweise durch die Einsichtnahme in die Unterlagen, die Möglichkeit, den Planungs- und Entscheidungsprozess nachzuvollziehen und zu beeinflussen.
- ▶ Die Bürger können ihre Belange und Ideen auch schon im Vorfeld der formellen Beteiligung in die Planung einbringen und dadurch zur Optimierung der Planung beitragen.
- ▶ Eine Beteiligung ermöglicht den Bürgern, die Zusammenhänge und Hintergründe, die dem Verfahren zugrunde liegen, besser nachzuvollziehen.
- ▶ Die Legitimation des Planungs- und Entscheidungsprozesses wird erhöht, sofern Einwände der Bürger bei der Entscheidungsfindung entweder berücksichtigt werden oder – wenn sie keine Berücksichtigung finden – gut begründet wird, warum in der Gesamtabwägung andere Interessen stärker ins Gewicht fielen.
- ▶ Gerichtliche Auseinandersetzungen können durch das frühzeitige Erkennen von Konflikten und entsprechende Plananpassungen vermieden werden, wodurch Verfahrensverzögerungen durch nachträglich erforderliche Änderungen reduziert werden können“ (BMVI 2014, S. 11 ff.).

In den einzelnen Beteiligungsprozessen werden diese allgemein formulierten Ziele (Information, Optimierung, Legitimation des Planungs- und Entscheidungsprozesse, Beschleunigung) jedoch nicht immer konkretisiert und offen gelegt. Zudem werden Informationsforen häufig als Mitgestaltungsangebote interpretiert. All dem stehen zudem immer wieder konträre Erwartungen der Öffentlichkeit gegenüber. Dies zeigt: Beteiligungsprozesse sind voraussetzungsreich. Ihre erfolgreiche Umsetzung hängt von der transparenten und offenen Kommunikation der verfolgten Ziele ab. Ob Beteiligung durchgeführt wird, um einzelne Planungsvorhaben durchsetzbar zu machen oder ob es um breit gefächerte und gemeinwohlorientierte Willensbildungsprozesse geht und eine kontinuierliche Mitwirkung von Bürgerinnen und Bürgern und anderen lokalen Akteuren von Beginn an gewünscht ist, spielt dabei eine wichtige Rolle (vgl. Richter et al. 2016).

In diesem Zusammenhang intensiv diskutiert wird die Frage nach der Herstellung bzw. Stärkung der Akzeptanz eines Vorhabens durch einen Beteiligungsprozess, wobei die Verfahrensakzeptanz von der Ergebnisakzeptanz zu unterscheiden ist. Studien legen nahe, dass für die Akzeptanz des Verfahrens (Verfahrensakzeptanz) vor Ort der Zeitpunkt, die Art der Einbindung und die Kontinuität des Beteiligungsprozesses relevant sind. Ebenso gilt, dass die Akzeptanz eines Beteiligungsprozesses und der daraus resultierenden Ergebnisse vor allem durch die wahrgenommene Gerechtigkeit und Fairness der Verfahren (Verfahrensgerechtigkeit) bestimmt wird (Schweizer-Ries et al. 2010). Dabei führt Verfahrensakzeptanz nicht zwingend zu einer Akzeptanz des Vorhabens an sich. Ein positiv beurteilter Informations- und Dialogprozess muss nicht zwingend zu einer höheren Akzeptanz des Ergebnisses (Ergebnisakzeptanz) führen. Sofern ein Beteiligungsverfahren „Verlierer“ produziert, bleiben Kritik und Gegenwehr am Ergebnis bestehen, auch wenn das Verfahren insgesamt breite Zustimmung findet.

Forschungsfragen zu *Zielen der Öffentlichkeitsbeteiligung*:

- ▶ Welche Ziele werden mit der informellen und formellen Öffentlichkeitsbeteiligung verfolgt? Wer / welche Akteure verfolgen diese Ziele?
- ▶ Werden die Ziele transparent und nachvollziehbar formuliert?

In der Forschung zu frühzeitigen und informellen Beteiligungsangeboten wird als weiterer wichtiger Aspekt der *richtige Zeitpunkt* diskutiert (Ziekow 2012; Ziekow et.al. 2015). Forschungsergebnisse und Erfahrungen der Praxis zeigen übereinstimmend, dass es keine Universalformel zur Bestimmung des richtigen Zeitfensters für frühzeitige informelle Öffentlichkeitsbeteiligung gibt (RWE 2012; Bock et al. 2013; Selle 2013a). Zahlreiche Faktoren und Rahmenbedingungen, wie u.a. die zum Beginn der Betei-



ligung vorhandenen Informationen, der Zeitplan des formellen Verfahrens, die zu beteiligenden Akteure, das politische Klima und die Konflikthaftigkeit des Vorhabens beeinflussen den Zeitpunkt, der für den Start der informellen Beteiligung gewählt wird bzw. gewählt werden sollte. Diese Schwierigkeit sowie die von Vorhaben zu Vorhaben unterschiedlichen Rahmenbedingungen werden in der Neuregelung des § 25 Abs. 3 VwVfG aufgegriffen und dahingehend berücksichtigt, dass kein konkreter Zeitpunkt für eine frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung vorgeschlagen wird. Gemäß § 25 Abs. 3 VwVfG soll die Beteiligung lediglich „vor Stellung eines Antrags stattfinden“.

Das Dilemma des „richtigen“ Startpunkts hängt eng mit dem sogenannten Partizipationsparadox zusammen. Dieses bezieht sich auf eine im Prozessverlauf von Beteiligung gegenläufige Entwicklung: Die Bereitschaft der Bürgerinnen und Bürger sich einzubringen nimmt dann zu, wenn die Gestaltungsspielräume geringer werden. Zu Beginn von Vorhabenplanungen ist das Interesse der Bürgerschaft an Mitwirkung und Beteiligung eher gering. Mit steigender Konkretisierung wachsen das Interesse und damit die Intensität der Beteiligung, während sich gleichzeitig die Mitwirkungs- und Veränderungsspielräume verringern – ein Dilemma, mit dem die Beteiligung zur Planung, Genehmigung und Umsetzung von Projekten immer konfrontiert ist. Mit frühzeitig angesetzter Beteiligung geht die Erwartung einher, Konflikte zum „richtigen“, d.h. zu einem frühen Zeitpunkt aufzugreifen und sie zum Thema einer informellen Beteiligung zu machen (vgl. Ziekow et al. 2014, S. 19). Dies könnte zu einer Entlastung der anschließenden formellen Verfahren führen.

Aktuelle Leitfäden, die die Zuständigen in die Lage versetzen sollen, mithilfe einer Konfliktanalyse den für einen Planungs- und Genehmigungsprozess geeigneten Zeitpunkt zu identifizieren, sollen das Erkennen von Konflikten unterstützen (Ministerium für Wirtschaft, Energie, Industrie, Mittelstand und Handwerk des Landes Nordrhein-Westfalen 2012; Ziekow u.a. 2014). Ob dabei informelle Beteiligung so „früh wie möglich“ oder so „früh wie nötig“ durchgeführt werden sollte und ob befürchtete Konflikte der entscheidende Auslöser zur Durchführung eines frühzeitigen informellen Beteiligungsprozesses sind, wird in den Fallstudien dieses Forschungsvorhabens vertieft untersucht.

Forschungsfragen zum *Zeitpunkt frühzeitiger Öffentlichkeitsbeteiligung*:

- ▶ Wie steht der Vorhabenträger einer frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung gegenüber?
- ▶ Wie wird der für den jeweiligen Planungsprozess beste Zeitpunkt für einen informellen Beteiligungsprozess ermittelt und festgelegt?
- ▶ Zu welchem Zeitpunkt im Planungsverlauf ist gewährleistet, dass die Ergebnisse eines informellen Beteiligungsprozesses in die formellen Verfahren einfließen können?

Neben der Festlegung von Zielen und des richtigen Zeitpunkts besteht eine dritte Herausforderung darin, *informelle Öffentlichkeitsbeteiligung mit dem formalen Planungs- und Genehmigungsprozess organisatorisch zu verknüpfen*. Hierzu sind *kommunikative und organisatorische Brücken* zwischen den einzelnen formellen und informellen Beteiligungen herzustellen, Schnittstellen eindeutig zu definieren und verbindliche Regeln für die Übertragung der Beteiligungsergebnisse in die nachfolgenden formellen Verfahren festzulegen. Nur so können die in informellen Prozessen erzielten Resultate in die formellen Planungsverfahren und deren Abwägungsprozesse einfließen (vgl. Selle 2013a; Ziekow 2012, S. 148 ff.). Da die Ergebnisse eines informellen Beteiligungsprozesses rechtlich nicht bindend sind, um die Abwägungs- und Entscheidungskompetenz der Behörden nicht in Frage zu stellen (Brennecke 2015, S. 337), geht es darum, möglichst verbindliche Verknüpfungen herzustellen. Ziekow spricht in diesem Zusammenhang davon, „dass der mit der frühzeitigen Bürgerbeteiligung begonnene Diskurs für die Dauer des Eröffnungskontrollverfahrens auf der Grundlage eines von der Beteiligungsbehörde in der frühzeitigen Bürgerbeteiligung zusammen mit den Teilnehmenden erarbeiteten und später anzupassenden Verfahrensplans fortgeführt und auch zwischen gesetzlich ausdrücklich vorgesehenen Beteiligungsschritten aufrecht erhalten werden *soll*“ (Ziekow 2012, S. 148 ff.). Er spricht in diesem Zusammenhang von wünschenswerten „Dialogbrücken“ (Ziekow 2013, S. 758), die konstruiert und

gesichert werden sollten. Formelle und informelle Beteiligung sollten gemeinsam konzipiert und aufeinander abgestimmt umgesetzt werden. Diese deutliche Verbindung der Beteiligungsprozesse, welche in den unterschiedlichen Projektphasen stattfinden, ist aus der Perspektive der zu beteiligenden Öffentlichkeit naheliegend. Aus dem Blickwinkel der Zuständigen (Vorhabenträger, Genehmigungsbehörde) ist jedoch bisher keineswegs eine zwingende Verbindung geboten. Diese unterschiedlichen Sichtweisen können Irritationen auslösen. Vermittlungsprozesse scheinen notwendig.

An dieses Defizit anknüpfend wird in der Fachdiskussion die Entwicklung übergreifender Beteiligungsverfahren vorgeschlagen. Diese sollten von der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung über die verschiedenen Planungs- und Genehmigungsphasen bis hin zur Realisierung und Inbetriebnahme des Projekts eine kontinuierliche Begleitung durch die Öffentlichkeit anbieten. Angeregt wird der Aufbau einer Beteiligungs- und Dialogkultur, die sich nicht allein am Verfahren, sondern auch am Konflikt orientiert (vgl. Ziekow et al. 2014). Um die Öffentlichkeit bereits zur Zielfindungsphase, d.h. zu dem Zeitpunkt einbeziehen zu können, zu dem Veränderungen und Mitbestimmung in umfassendem Maße möglich und erwünscht sind, wird die Konzeption eines strukturierten Gesamtverfahrens angeregt, das sich aus aufeinander aufbauenden und miteinander abgestimmten Verfahrensschritten zusammensetzt und von verfahrensbegleitenden Kommunikations- und Beteiligungsstrategien flankiert wird (vgl. Wulfhorst 2011, S. 587, S. 589; Renn 2012, S. 4).

Eine übergreifende Verfahrensarchitektur könnte dazu beitragen, einzelne Beteiligungsverfahren nicht mehr mit Themen und Ansprüchen zu überfrachten, die bereits vorher zu diskutiert sind. Fehlen solche informellen Angebote, werden alle Anliegen in formellen Beteiligungsverfahren hineingetragen, auch wenn sie nicht Gegenstand des Verfahrens sind oder nicht mehr zufriedenstellend behandelt werden können. Öffentlichkeitsbeteiligung als kontinuierlichen Prozess zu entwerfen, der von unterschiedlichen Akteuren zu unterschiedlichen Zeitpunkten verantwortet wird, und dessen Ergebnisse in den formalen Planungsprozess verbindlich einfließen, ist eine bisher in der Praxis nur unzureichend gelöste Aufgabe, auch wenn diese Defizite mittlerweile in zahlreichen Handreichungen und Handlungsleitfäden aufgegriffen werden (vgl. Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen 2012; Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, 2012a; Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung 2012b; Bertelsmann Stiftung 2012; 2013 a).

Forschungsfragen zur *organisatorischen Verknüpfung informeller Öffentlichkeitsbeteiligung und formelles Planungs- und Genehmigungsverfahren*:

- ▶ Wie kann sichergestellt werden, dass die Ergebnisse der informellen Beteiligung in das formelle Planungs- und Genehmigungsverfahren einfließen und dort im Rahmen der Abwägung Berücksichtigung finden?
- ▶ Wie sollte das Zusammenspiel zwischen dem formellen Verfahren und der informellen Öffentlichkeitsbeteiligung gestaltet werden, um die Rechtssicherheit formaler Verfahren mit der Flexibilität und Offenheit informeller Beteiligungsformen kombinieren zu können?
- ▶ Sollte die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung – sofern sie angestrebt wird – mit einem dem konkreten Vorhaben vorgelagerten (formellen) Verfahren verknüpft werden, z.B. Raumordnungsverfahren, Linienbestimmungsverfahren?
- ▶ Unter welchen Voraussetzungen sind Raumordnung oder Regionalplanung die geeigneten Ebenen für eine frühzeitige informelle Öffentlichkeitsbeteiligung?
- ▶ Ist ein übergreifendes Beteiligungsverfahren, das von der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung über die verschiedenen Planungsphasen bis hin zur Realisierung und Inbetriebnahme des Projekts eine kontinuierliche Begleitung durch die Öffentlichkeit umfasst, sinnvoll und realisierbar? Wenn ja, welche konkrete Form sollte dieses annehmen, welche Bausteine sollte es enthalten?

#### 2.4.2 Rollen und Zusammenspiel von Vorhabenträger- und Genehmigungsbehörden und weiteren Akteuren

Umweltrelevante Vorhaben werden von Vorhabenträgern – öffentliche, ehemals öffentliche, im Auftrag dieser Vorhabenträger agierende Public-Private-Partnerships oder private Vorhabenträger – vorbereitet und umgesetzt. Ihre Projekte werden von staatlichen Behörden geprüft und genehmigt. Diese beiden Akteursgruppen rücken in Studien zu neuen Formen der Beteiligung erst allmählich in den Fokus. Bisher richtet sich die Aufmerksamkeit stärker auf die zu beteiligende Öffentlichkeit sowie auf Kommunalverwaltungen und Politik (u.a. Nanz et al. 2012; Selle 2013a). Vorhabenträger und Genehmigungsbehörden sind eher am Rande Thema in den Diskussionen um eine (Weiter-) Entwicklung der Planungs- und Beteiligungskultur. Gleichwohl muss die Reflexion des Status-quo, der zukünftigen Möglichkeiten und der Veränderungsbedarfe informeller Öffentlichkeitsbeteiligung auch die Rollen, die Zuständigkeiten und das Zusammenspiel dieser Akteure klären. Die in dieser Studie empirisch erhobenen Perspektiven der Vorhabenträger, der Genehmigungsbehörden und weiterer Akteure auf Öffentlichkeitsbeteiligung tragen dazu bei, diese Forschungslücke zu schließen.

Mit der 2013 erfolgten Neuregelungen in § 25 Abs.3 VwVfG wurden die *Zuständigkeiten von Vorhabenträgern und Genehmigungsbehörden* benannt. Für die informelle Öffentlichkeitsbeteiligung sind die Vorhabenträger zuständig. Die Verantwortung für die Durchführung der informellen Öffentlichkeitsbeteiligung liegt somit bei den privaten und öffentlichen Vorhabenträgern und nicht bei den Zulassungsbehörden. Eine Verpflichtung der Vorhabenträger zur informellen Öffentlichkeitsbeteiligung ist gesetzlich nicht festgelegt. Das bedeutet, dass der Vorhabenträger die informelle Öffentlichkeitsbeteiligung aus eigener Motivation durchführt. Dabei unterscheiden sich die Motive privater und öffentlicher Vorhabenträger. Private Vorhabenträger verfolgen materielle Interessen und suchen eine frühzeitige Akzeptanz für ihre Projekte. Die Aufgabe einer entsprechenden „Überzeugungsarbeit“ fällt den Genehmigungsbehörden zu. Sie sind im Kontext der informellen Öffentlichkeitsbeteiligung zur Hinwirkung auf die Vorhabenträger verpflichtet. Da die Aufgaben und Pflichten im Zusammenhang mit der Hinwirkung nicht weiter konkretisiert sind, bedarf es in der Praxis einer Interpretation und Konkretisierung der im Gesetz formulierten Anforderungen. Auch wenn diese Neuregelung erst nach Durchführung der im Rahmen dieser Studie analysierten Beteiligungsprozesse erfolgte, wurde das sich daraus ergebende Zusammenspiel von Vorhabenträgern und Genehmigungsbehörden sowohl in den Interviews der Fallstudien als auch in den begleitenden Fachgesprächen vielfach aufgegriffen und diskutiert.

Stellungnahmen zur Novellierung und Anwendung des neuen Paragraphen legen nahe, dass § 25 Abs.3 VwVfG die konkrete Praxis der Öffentlichkeitsbeteiligung kaum verändert: Informelle Öffentlichkeitsbeteiligung ist und bleibt eine freiwillige Aufgabe der Vorhabenträger. Die Pflicht zur Hinwirkung durch die Genehmigungsbehörden ist und bleibt in ihrer Umsetzung interpretierbar. Ob Vorhabenträger alleine für informelle Beteiligungsverfahren verantwortlich sein sollten, ob sich die Genehmigungsbehörden auf eine noch festzulegende Weise verstärkt für Qualitätsverbesserungen der Beteiligungsprozesse einsetzen sollten und welche Rolle der Politik im Zusammenhang mit der Initiierung frühzeitiger Öffentlichkeitsbeteiligung vor allem bei strittigen Vorhaben der öffentlichen Hand zukommen sollte, wird in der Fachwelt kontrovers diskutiert (u.a. Brennecke 2016; Ziekow et al. 2014; Dolde 2013; Stender-Vorwachs 2012; Wulforst 2011). Trotz wachsender Konflikte und langwieriger Widerspruchsverfahren wird von nicht wenigen Vertreterinnen und Vertretern der Planungs- und Genehmigungspraxis am Status-quo festgehalten. Befürchtet wird, dass die in formellen Verfahren entscheidende Neutralität der Genehmigungsbehörde verloren geht, wenn diese Einfluss auf die Qualität der informellen Beteiligung nimmt und/oder sich aktiv daran beteiligt. Andere Stimmen sehen wiederum im Aufbau und der Verstärkung von Kommunikationsprozessen eine wichtige Aufgabe der Behörden (vgl. Schwab 2014).

Kritik an dem vorhabenträgerzentrierten Beteiligungsmodell richtet sich auf die oft geringe Konfliktlösungskapazität von Beteiligung, wenn diese für die Vorhabenträger vor allem als Akzeptanzbeschaffungsinstrument für geplante Vorhaben interpretiert und eingesetzt wird. „Übertragungsnetzbetreiber werden damit überfordert, die politisch entschiedenen Rahmenbedingungen des Netzausbaus vor Ort zu rechtfertigen, ihr Projekt durchzusetzen und dennoch einen als fair empfundenen Beteiligungsprozess zu initiieren“ (Richter et al. 2016, S. 19) Hier erweise sich die Kooperation mit Behörden als notwendig, auch wenn diese weder über ein klares Mandat verfügen, noch mit den notwendigen Ressourcen ausgestattet sind.

Auf die Frage nach der Verantwortung für eine „gelingende“ Öffentlichkeitsbeteiligung im Spannungsfeld zwischen Hinwirkungspflicht der Genehmigungsbehörden und Umsetzung der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung durch die Vorhabenträger sind also noch Antworten zu finden. Ob § 25 Abs. 3 VwVfG als Beginn einer neuen „Verwaltungskultur“ im Umgang von Behörde und Antragsteller interpretiert und von einer „grundlegend neuen Art einer Vorschrift“ (Brennecke 2016, S. 330) gesprochen werden kann, ist noch nicht abschließend einzuschätzen.

Forschungsfragen zum *Zusammenspiel von Vorhabenträger und Genehmigungsbehörde*:

- ▶ Wie und vom wem werden die Vorhaben identifiziert, die einer besonderen – vertieften – Öffentlichkeitsbeteiligung und damit informeller Beteiligungsverfahren bedürfen? Wer initiiert Öffentlichkeitsbeteiligung?
- ▶ Wer sollte die für ein Verfahren insgesamt notwendige Verantwortung für „gelingende“ Öffentlichkeitsbeteiligung – im Spannungsfeld zwischen Hinwirkungspflicht und Umsetzung der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung – übernehmen?
- ▶ Wie koordinieren Vorhabenträger und Genehmigungsbehörde ihre Kooperation und die Schnittstellen ihrer Zuständigkeiten?

*Vorhabenträger* sind nach der derzeitigen Rechtslage nicht zu einer frühzeitigen Beteiligung verpflichtet. Vielmehr ist „die Gestaltung eines anschaulichen und transparenten Beteiligungsverfahrens“ (Schwab 2014, S. 283) eine freiwillige Aufgabe des Vorhabenträgers und späteren Antragsstellers. Diese Ausgangssituation ist in § 25 Abs.3 VwVfG eindeutig verankert. Sie ist eine Reaktion auf die auch von vielen Vorhabenträgern vor allem größerer umweltrelevanter Vorhaben als Schock erlebten gescheiterten Beteiligung zu Stuttgart 21. Eine wachsende Zahl von Unternehmen rückt seitdem Kommunikation und Beteiligung im Rahmen ihrer Unternehmenskommunikation verstärkt in den Mittelpunkt. Vor allem größere Unternehmen und große Konzerne befassen sich im Rahmen ihres Stakeholdermanagements inzwischen intensiver mit den sich daraus ableitenden Kommunikationserfordernissen. Dies kann als Signal für eine gestiegene Offenheit der Vorhabenträger für kommunikative Prozesse und – so die Vermutung – auch für informelle Öffentlichkeitsbeteiligung gewertet werden. Es ist sicherlich auch eine Reaktion auf wachsende Vorbehalte und fehlendes Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger gegenüber Großunternehmen. So äußerten 81 Prozent der deutschen Bevölkerung, dass sie wenig bis gar kein Vertrauen in Großunternehmen haben (vgl. Infratest dimap 2008). Dieses Misstrauen wird im Zusammenhang mit dem „Sympathievorsprung von NGOs“ als eine Ursache der sich an Großvorhaben entzündenden Kritik gedeutet: „Der allgemeine Vertrauensverlust der Bürger gegenüber Politik und Vorhabenträger ist eine der schwergewichtigsten Gründe für das zivile Aufbegehren in Deutschland“ (RWE 2012, S. 60).

Hieran anknüpfend definieren neue Ansätze der Unternehmenskommunikation das Management von Stakeholder Relations als unternehmerischen Erfolgsfaktor. Sie integrieren Prozesse zur Beteiligung von externen und internen Stakeholdern sowie interaktive und kommunikative Innovationen in ihre Unternehmenskommunikation. Diese reicht somit über Informationsaustausch und Dialoge hinaus und beinhaltet Konzepte der informellen Öffentlichkeitsbeteiligung (vgl. Lintemeier/Rademacher 2013). Verschiedene Studien zeigen, dass unterschiedliche Verfahrensträger auch unterschiedliche

Beteiligungsansätze und -methoden, wie Selbstelektion der Teilnehmenden, direkte Ansprache und Zufallsauswahl präferieren (Richter et al. 2016), die wiederum Auswirkungen auf die Inklusionsaspekte und die demokratische Qualität von Verfahren aufweisen.

Wichtig ist dabei auch eine Differenzierung zwischen privaten und öffentlichen Vorhabenträgern, da diese mit ihren Projekten und der daran gekoppelten Öffentlichkeitsbeteiligung unterschiedliche Ziele verfolgen. Bei öffentlichen Vorhaben geht es nicht alleine um die Herstellung von rechtlicher Planungssicherheit, sondern auch – so zumindest das Ziel – um die Mitwirkung interessierter Bürgerinnen und Bürger am Gemeinwohl. Zudem werden öffentliche Vorhaben oft aus Steuergeldern, Gebühren oder Nutzungsentgelten bezahlt. Ziel öffentlicher Vorhabenträger ist nicht nur die Herstellung von rechtlicher Planungssicherheit, es geht auch um die Mitwirkung am Gemeinwohl. Private Vorhabenträger sind hingegen eher selten bereit, über das „ob“ ihres Projektes zu diskutieren, da die Investitionsvolumen in der Regel hoch sind und sie ein wirtschaftliches Interesse verfolgen. Sie spitzen die Beteiligung auf die Frage des „wie“ zu.

Dennoch sind die Grenzen zwischen privaten und öffentlichen Vorhaben fließend, wie das Beispiel der Stromübertragungsnetze zeigt. Diese zentrale Aufgabe der öffentlichen Daseinsvorsorge gehört privaten Betreibern. Zudem ist bei öffentlichen Projekten bereits bei der Frage des „Ob“ (= Bedarf) eine intensive Beteiligung der Öffentlichkeit möglich, während sich die Beteiligung bei Privatvorhaben meist auf das „Wie“ konzentriert. Noch einen Schritt weiter geht das Land Baden Württemberg, das mit seiner Verwaltungsvereinbarung öffentliche Vorhabenträger zur frühzeitigen Beteiligung verpflichtet, um die Vorbildfunktion des Landes als Vorhabenträger zu betonen: „Gerade weil es für Vorhabenträger noch keine gesetzlichen Änderungen auf Landes- und Bundesebene gibt, soll das Land als Vorhabenträger vorbildlich die Schritte gehen, die man von den privatwirtschaftlichen Vorhabenträgern erwartet“ (Staatskanzlei Baden Württemberg, S. 4).

Forschungsfragen zu *Vorhabenträgern*:

- ▶ Reicht das Prinzip der Freiwilligkeit zur Durchführung einer frühzeitigen informellen Öffentlichkeitsbeteiligung aus?
- ▶ Reicht eine unternehmensbezogene Motivation aus, um frühzeitige Beteiligung von Vorhabenträgern zu befördern?
- ▶ Wie können Vorhabenträger für eine veränderte Öffentlichkeitsbeteiligung sensibilisiert und motiviert werden?
- ▶ Was sind wiederkehrende Ziele und Interessen von Vorhabenträgern in Beteiligungsverfahren?
- ▶ Wie können zumeist technisch ausgerichtete Unternehmen, die umweltrelevante Vorhaben umsetzen und über vergleichsweise geringe Dialogerfahrungen mit der Öffentlichkeit verfügen, für Beteiligungsprozesse sensibilisiert und qualifiziert werden?
- ▶ Wie relevant sind die Größe eines Unternehmens sowie die zur Verfügung stehenden Ressourcen und vorhandenen Kompetenzen eines Vorhabenträgers für die Beantwortung dieser Fragen?
- ▶ Wer kann oder sollte – außer dem Vorhabenträger – informelle Beteiligungsprojekte initiieren?

Vorliegende Handreichungen und Leitfäden zur Öffentlichkeitsbeteiligung bieten Informationen und Unterstützung für das *konkrete Management der Öffentlichkeitsbeteiligung* (u.a. Bezirksregierungen NRW 2015; BMVI 2014; VDI 2014;). In diesen wird hervorgehoben, dass die Haltung und das Verständnis für eine Kommunikation mit der Öffentlichkeit als Qualitätskriterien zu definieren und in das Projektmanagement zu integrieren sind. Neben einer qualitätvollen Konzeption und Durchführung der konkreten Beteiligungsprozesse ist ein verändertes Kommunikations- und Kooperationsklima zu schaffen. All dies setzt die gemeinsame Formulierung von Zielen, Spielregeln und eines darauf aufbauenden Organisationskonzepts für Öffentlichkeitsbeteiligung voraus und geht über die Qualifizierung einzelner Beteiligungsprojekte weit hinaus (vgl. Bock et al. 2013). Öffentlichkeitsbeteiligung als Add-



on und nebenher umzusetzen, funktioniert nur in seltenen Fällen und führt im schlimmsten Fall aufgrund zunehmender Konflikte und einem wachsenden Widerstand trotz Beteiligung oder aufgrund einer „schlechten“ Beteiligung zu einem Scheitern des geplanten Vorhabens.

Um den Anforderungen an eine frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung gerecht zu werden, bedarf es einer Neuorientierung und eines Aufbaus entsprechender Kompetenzen in den Unternehmen und Behörden.

Forschungsfragen zum *Management der Öffentlichkeitsbeteiligung*:

- ▶ Wie kann die professionelle Durchführung von Beteiligung gefördert und erreicht werden? Wer ist hierfür federführend zuständig?
- ▶ Welche Rolle kommt einer externen Moderation zu?

Frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung hat nicht erst seit der neu verankerten Hinwirkungspflicht auch Konsequenzen für die Aufgabeninterpretation und -durchführung der *Genehmigungsbehörden* und deren Zusammenarbeit mit den Vorhabenträgern. Für Genehmigungsbehörden ist informelle Beteiligung im Unterschied zur formellen Öffentlichkeitsbeteiligung, deren Durchführung zu ihrem Handwerkszeug gehört, erst seit Kürzerem eine Aufgabe, mit der sie sich auseinandersetzen müssen. Die Rolle der Behörden und die Reichweite der von ihnen geforderten Neutralität, die sich aus ihrer Verantwortung für die rechtlich abgesicherten und am Gemeinwohl orientierten Entscheidungen auf der Grundlage rechtlich legitimierter Verfahren ableitet, werden dabei unterschiedlich gedeutet. Hinwirken ist – wie der Blick in den Duden verdeutlicht – kein behutsamer und zurückgenommener Vorgang, sondern ein Handeln, das alle Kräfte, Anstrengungen, Mühe und Engagement beinhaltet (vgl. <http://www.duden.de/rechtschreibung/hinwirken>). Dies legt nahe, dass die Pflicht zur Hinwirkung als strategischer, zu steuernder und kontinuierlicher Kommunikationsprozess zwischen Genehmigungsbehörde und Vorhabenträger gestaltet werden sollte, wobei die Initiative eindeutig von den Behörden auszugehen hat. Die Gestaltungsmöglichkeiten der Hinwirkung liegen „bis zur Grenze der Neutralitätspflicht im Ermessen der Behörde. Rechtlich betrachtet ist die gesamte Bandbreite an Möglichkeiten eröffnet, die von einem schlichten Telefonanruf über ein Anregungsschreiben bis hin zu einem intensiven Beratungsgespräch reichen kann. Entsprechend ‚bunt‘ dürfte auch die Praxis in Deutschland sein“ (Schwab 2016, S. 378). Die vorliegende Studie nimmt die Rollen der Genehmigungsbehörden in den Blick und will nicht zuletzt die vielfältige Praxis abbilden.

Die Fachwelt schätzt die Verknüpfung von Genehmigen, Initiieren von Öffentlichkeitsbeteiligung und Kommunizieren als schwierig vereinbar ein und beurteilt die Perspektiven unterschiedlich. Eine Lösung wird z.B. in der Differenzierung zwischen Beteiligungs- und Entscheidungsbehörde ausgemacht (Dialogik 2011, S. 51). Andere hingegen lehnen den Aufbau einer „Parallelverwaltung“ ab, da diese Doppelarbeit und eine zeitliche Verlängerung der Verfahren zur Folge haben könnte. Zudem beruht der Vorschlag einer weisungsunabhängigen Beteiligungsbehörde „auf einem nicht begründeten Misstrauen gegen die Unparteilichkeit und Objektivität der Entscheidungsbehörden“ (Dolde 2013, S. 774).

Forschungsfragen zu *Rolle und Aufgaben der Genehmigungsbehörden*:

- ▶ Welche Rolle hat die Genehmigungsbehörde bei der Beförderung der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung?
- ▶ (Wie) Sind Genehmigungsbehörden in die (formellen und informellen) Beteiligungsprozesse eingebunden? Inwiefern ist hierfür die Rolle der Genehmigungsbehörden neu auszugestalten?
- ▶ Wie kann der Entkopplung von Öffentlichkeitsbeteiligung und Genehmigungsprozess begegnet werden?
- ▶ Wie kann eine veränderte Haltung der Behörden in Richtung eines Genehmigungsmanagements erreicht werden?



Neben Vorhabenträgern, Behörden und der Öffentlichkeit sind bei frühzeitiger Öffentlichkeitsbeteiligung *weitere Akteure* zu berücksichtigen, deren Rollen in Hinblick auf eine Verbesserung frühzeitiger Beteiligung in die Betrachtung einbezogen werden sollten. In dieser Studie wurden die Kommunen näher betrachtet, da auch ihnen im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung bei umweltrelevanten Vorhaben eine besondere Rolle zukommt. Denn „deutlich wird, dass Bürgerbeteiligung auch in den Energiewende ein kommunales Thema ist“ (Richter et al. 2016, S. 8). Kommunen sind in Planfeststellungsverfahren sowohl als Träger öffentlicher Belange als auch hinsichtlich eigener Rechte (Eigentum, Selbstverwaltungsrechte wie kommunale Finanz- und Planungshoheit) beteiligt. Zudem haben ihre politischen Akteure die Aufgabe, die Interessen ihrer Bürgerinnen und Bürger zu wahren: „Damit sind sie oft auch mit Forderungen und Erwartungen ihrer Bürgerinnen und Bürger konfrontiert, deren Positionen gegen ein Projekt oder Teilaspekte davon mitzuvertreten – bis hin zu Forderungen, Rechtsschutzkosten der Bürgerinnen und Bürger zu übernehmen, oder den Bürgerinteressen durch Klagen gegen einen Planfeststellungsbeschluss Geltung zu verschaffen“ (DST 2013, S.16).

Forschungsfragen zu *Kommunen*:

- Welche Rolle nehmen die Kommunen bei der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung ein?
- Gibt es weitere Akteure, die im Rahmen der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung eine wichtige Rolle einnehmen könnten bzw. sollten?

#### 2.4.3 Adressaten der Öffentlichkeitsbeteiligung: Repräsentanz, Aufgaben und Rolle der Zivilgesellschaft

Im Zuge der vorliegenden Auseinandersetzung mit Öffentlichkeitsbeteiligung bei umweltrelevanten Vorhaben befasst sich ein weiterer Forschungsschwerpunkt mit den Beteiligten bzw. den zu Beteiligten, d.h. der Öffentlichkeit. Grundsätzlich umfasst die Beteiligung der Öffentlichkeit ein breites Spektrum von Personen und Akteursgruppen (vgl. Kap. 2.3.1). Dieses reicht von Bürgerinitiativen, Interessensgruppen und -verbänden, u.a. Umweltverbänden, über Stakeholder aus den Bereichen Politik, Verwaltung und Wirtschaft und Vertreterinnen und Vertreter von Kommunen bis hin zu nicht-organisierten Bürgerinnen und Bürgern. Mit Blick auf dieses breite Spektrum der Beteiligten stellt sich die Frage, wer tatsächlich an Beteiligungsprozessen teilnimmt. Diese Frage sollte an diejenigen gerichtet werden, die Öffentlichkeitsarbeit initiieren: Wer soll, wer muss z.B. aus der Perspektive der Vorhabenträger beteiligt werden und wie werden die Beteiligten ausgewählt? Besteht der Anspruch auf eine repräsentative Beteiligung – sei es als Legitimierung der Planungen oder als Beitrag zu einer gleichberechtigten Beteiligungspraxis – und wenn ja, wie wird dieser eingelöst? Kommen bestimmte Methoden zur Rekrutierung von Teilnehmerinnen und Teilnehmern und ausgewählten Zielgruppen zum Einsatz? Kommen darüber hinaus bestimmte Beteiligungsformate zur Anwendung, um ausgewählte Personengruppen – auch nicht-organisierte Personen – zu beteiligen? Und wie wird das Zusammenspiel von Beteiligungsprofis und jenen, die kaum oder wenig Erfahrung mit Beteiligung haben, gestaltet?

Untersuchungen, die am Beispiel umweltrelevanter Vorhaben und Großprojekten der Stadtentwicklung das *Spektrum der Beteiligten*, die Rekrutierung von Teilnehmerinnen und Teilnehmern an Beteiligungsprozessen sowie die hiermit zusammenhängenden *Beteiligungsformate und -prozesse* diskutieren, sind eher selten; jüngere Arbeiten zur Öffentlichkeitsbeteiligung an Projekten der Energiewende sind hier eine positive Ausnahme (Richter et al. 2016; Kamlage et al. 2016; vgl. Bock 2012).

Für eine Systematisierung des Adressatenkreises von Beteiligungsverfahren stellt sich als erschwerend dar, dass bislang keine einheitliche Definition des Begriffs Zivilgesellschaft vorliegt (BMBF 2016, S. 9). Unterschieden wird beispielsweise – unter Bezugnahme auf den Organisationsgrad – zwischen einer „breiten Zivilgesellschaft“, der „Einzelpersonen“ und „Bürgerinitiativen“ zugeordnet werden und einer „organisierten Zivilgesellschaft /Interessengruppen“, der „gesetzlich geregelte Interessensvertretungen“ und „zivilgesellschaftliche Organisationen“ zugeordnet werden (a.a.O.).

Mit Blick auf die Öffentlichkeitsbeteiligung stellt sich die Einbindung von nicht-organisierten Bürgerinnen und Bürgern als neue Herausforderung dar (vgl. Richter 2016, S. 4f.). Üblicherweise richtet sich die Beteiligung der Öffentlichkeit bei großen Infrastrukturvorhaben und im Kontext formaler Planungs- und Genehmigungsverfahren an erfahrene und im Thema versierte Akteursgruppen, d.h. an Verbände und organisierte Bürgerinnen und Bürgern. Nicht-organisierte Bürgerinnen und Bürgern werden allenfalls als interessierte Anwohnerin und Anwohner sowie als Betroffene einbezogen. Der Anspruch an eine Repräsentativität der beteiligten Personengruppen und an die Einbindung nicht-organisierter Bürgerinnen und Bürgern wird bei Beteiligungsverfahren umweltrelevanter Vorhaben bislang eher selten erhoben bzw. ist eher ein Gegenstand von Forschungsarbeiten (vgl. Richter et al. 2016).

Weitgehend Einigkeit besteht sowohl seitens der Partizipationsforschung als auch der vor allem kommunalen Beteiligungspraxis, dass Beteiligungsverfahren häufig sozial selektiv sind, das heißt, das Spektrum der mitwirkenden Personen und Organisationen ist – mit Blick auf die Breite der gesellschaftlichen Gruppen und Personen – nicht repräsentativ. Manchmal bewusst und gezielt, oftmals unwissentlich grenzt das eingesetzte Repertoire der Öffentlichkeitsbeteiligung die Gruppen aus, die sich entweder nicht oder ganz anders äußern können oder wollen. Die eingesetzten Formen der Beteiligung scheinen fast immer klassischen bürgerlichen Mittelschichtstandards zu entsprechen. Im Ergebnis zeigt sich, dass die Wege und Methoden, mit denen die Öffentlichkeit in Beteiligungsprozessen informiert und einbezogen wird sowie die gewählten Kommunikationsformen meist nur von den Bevölkerungsgruppen wahr- und angenommen werden, die es gewohnt sind oder die gelernt haben, sich in diesen Formen zu äußern und über entsprechende Kompetenzen und die erforderliche Durchsetzungskraft verfügen (vgl. Bödeker 2012). „Politische Beteiligung steigt mit der Verfügbarkeit über Bildung, Einkommen und Kompetenzen“ (Böhnke 2011, S. 20). Nach Böhm/Büsching (2013, S. 2) finden „soziale Ungleichheit und Undurchlässigkeit (...) ihr Abbild in der Ungleichheit bei der politischen Beteiligung“. Dies treffe nicht nur im Bereich der gesetzlich geregelten oder institutionalisierten politischen Beteiligung (Wahlen, Bürger- und Volksbegehren, Bürger- und Volksentscheide) zu (vgl. Bertelsmann Stiftung 2013b), sondern auch bei den nicht gesetzlich geregelten, informellen Beteiligungsformen (vgl. Freie und Hansestadt Hamburg 2014, S. 3). „Dabei haben Schulabschluss bzw. Bildungsniveau und Einkommen einen höheren Einfluss auf die Partizipationswahrscheinlichkeit als ethnische Zugehörigkeit oder Migrationshintergrund“ (Böhm/Büsching 2013, S. 2). Gleichwohl ist nicht die Wahl des Beteiligungsformats allein dafür entscheidend, wie hoch das Interesse an Beteiligung ist. Trotz individueller Betroffenheit, auch bei Infrastrukturprojekten, „ist nur eine Minderheit bereit oder findet einen Weg, sich aktiv in den politischen Prozess einzubringen und ihn entscheidend mitzugestalten“ (Hielscher et al. 2014, S. 1). Die mangelnde Aktivität wird hierbei u.a. mit einem Gefühl von Ohnmacht begründet.

Die vor diesem Hintergrund zu beantwortenden Forschungsfragen richten sich mit Blick auf das *Spektrum der zu Beteiligenden* auf die Fragen, an wen sich die Beteiligung in erster Linie richtet (Interessensverbände, einzelne, nicht-organisierte Bürgerinnen und Bürgern) und wie sich das Teilnehmerspektrum bei informellen Verfahren und Prozessen gestaltet. Dabei wird auch untersucht, wie und mit welchem Ziel die Teilnehmenden ausgewählt werden und inwiefern bei umweltrelevanten Verfahren ein Anspruch auf ein möglichst repräsentatives Spektrum der Beteiligten besteht.

Forschungsfragen zum *Spektrum der zu Beteiligenden*:

- Wie wird Öffentlichkeit definiert?
- Wer ist Adressat der Öffentlichkeitsbeteiligung bei umweltrelevanten Vorhaben?
- Besteht bei frühzeitiger Öffentlichkeitsbeteiligung zu umweltrelevanten Verfahren der Anspruch auf ein möglichst breites oder gar repräsentatives Spektrum der Beteiligten?

Angesichts der sozialen Selektivität gewinnen *inklusive Beteiligungsverfahren* an Bedeutung. Sie richten sich insbesondere darauf, jene Bevölkerungsgruppen zu beteiligen, die mit den gängigen Ansprache- und Beteiligungsstrategien bisher nicht oder nur eingeschränkt erreicht werden konnten, da diese die verschiedenen persönlichen wie gruppenbezogenen Voraussetzungen nicht hinreichend berücksichtigen. Eine inklusive Beteiligung kann daher gezielt auf bestimmte Personengruppen ausgerichtet sein, um diesen bessere Beteiligungszugänge zu ermöglichen. Sie umfasst damit auch bestimmte Verfahrensmerkmale (vgl. Böhm/Büsching 2013, S. 4), also die Art und Weise der Beteiligung (wie niedrigschwellige Ansprachen) sowie Rekrutierungsmethoden zur Auswahl und Gewinnung der Beteiligten (Richter et al. 2016, S. 17). Vom Grundsatz her richtet sich Inklusion und eine inklusive Beteiligung jedoch nicht auf einzelne Personengruppen. Sie zielt vielmehr „darauf ab, die Gesellschaft von Beginn an so zu organisieren, dass sämtliche Mitglieder gleichberechtigt an allen Prozessen und Strukturen partizipieren und diese mit aufbauen können“ (a.a.O.).

Umfangreiche Erfahrungen mit inklusiver Beteiligung liegen vor allem auf kommunaler Ebene und im Rahmen von Stadt(teil)entwicklungsprozessen vor (vgl. [www.stiftung-mitarbeit.de](http://www.stiftung-mitarbeit.de); Freie und Hansestadt Hamburg 2014; Strunk 2014). Programme der Städtebauförderung, die auf Beteiligung abzielen (z.B. Soziale Stadt, Stadtumbau Ost/West), zeitigen hierbei positive Effekte und Wirkungen (vgl. Difu 2002; 2003; 2007). Die neuen Wege und Verfahren, die erprobt werden, sind vielfältig und werden vor allem bei informellen Beteiligungsverfahren angewendet. Hier kommen Beteiligungsformate zum Einsatz, die es ermöglichen oder erleichtern, dass weniger artikulations- und durchsetzungsstarke Bevölkerungsgruppen und Gruppen mit geringen Zugängen zur Beteiligung ihre Interessen selbst einbringen können (vgl. Difu 2002; 2007). Bestehen bleibt dabei jedoch das bereits an anderer Stelle erläuterte Partizipationsdilemma (2.4.1), nachdem die Mitwirkungsmöglichkeiten dann am größten sind, wenn das Interesse der Öffentlichkeit am geringsten ist (Senatsverwaltung für Stadtentwicklung 2011, S. 83; Thewes et al. 2014).

Bei der Rekrutierung der Teilnehmerinnen und Teilnehmer wird „zwischen Selbstselektion (es kommt, wer will), direkter Ansprache (Personen und Personengruppen werden zu Teilnahme aufgefordert) und Methoden der Zufallsauswahl (z.B. auf Basis von Melderegistern)“ unterschieden (Richter et al. 2016, S. 17). Über besondere Auswahl- und Rekrutierungsverfahren kann darauf hingewirkt werden, dass sich der Kreis der Beteiligten über den Kreis „der üblichen Verdächtigen“, die sich regelmäßig engagieren, ausdehnt. Argumentiert wird, dass eine möglichst repräsentative Auswahl der Teilnehmenden (z.B. Zufallsauswahl) am ehesten gewährleistet, dass in Beteiligungsverfahren die verschiedenen Interessen und Meinungen berücksichtigt werden (Thewes et al. 2014). Damit ist allerdings noch kein inklusives Beteiligungsverfahren sichergestellt. So ist „Inklusion in deliberativer Öffentlichkeitsbeteiligung“ nicht gleichzusetzen mit der „Ziehung einer statistisch repräsentativen Stichprobe für einen Partizipationsprozess“ (UBA 2014, S. 2). Jüngste Forschungen haben herausgefunden, dass unterschiedliche Vorhabenträger verschiedene Auswahlverfahren für Beteiligungsverfahren bevorzugen. Während Akteure aus dem politisch-administrativen Bereich Selbstselektion und damit die freiwillige und interessengeleitete Beteiligung von Personen und Gruppen bevorzugen, plädieren Forscher eher für die Auswahl per Los und geben damit dem Zufall den Vorzug (Richter et al. 2016, S. 17).

Da Erfahrungen vorliegen, dass sich trotz umfangreicher Bemühungen für eine möglichst breite Beteiligung artikulationsschwächere Bevölkerungsgruppen eher selten in Beteiligungsprozesse einbringen, werden Multiplikatorinnen und Multiplikatoren (z.B. Stadtteilkoordinatoren, Vertreterinnen von Jugendeinrichtungen) zur Teilnahme eingeladen. Diese sollen für ausgewählte Gruppen (z.B. Migranten und Migrantinnen, Jugendliche) eine Art Anwaltsfunktion übernehmen. Umweltverbände können diese Rolle nicht ausfüllen, da sie keine spezifische Ziel- bzw. Adressatengruppe vertreten, sondern unter prioritärer Beachtung von Umweltbelangen zielgruppenübergreifende Positionen einbringen. Die Funktion der Umwelt- und anderer Interessensverbände wird daher nicht bei der Frage inklusiver Beteiligung relevant, sondern wird im Zusammenhang mit dem Ausgleich mangelnder Expertise im Kreis der Öffentlichkeit diskutiert.

Auf Inklusion zielende Beteiligungsansätze finden vor allem bei Projekten und Vorhaben mit lokalem Bezug (z.B. im Stadtteil) Anwendung. Schwieriger wird es, wenn die Themen, die verhandelt werden, komplex und die Verfahren, die für die Beteiligung zu Einsatz kommen, anspruchsvoll und langfristig angelegt sind. Dann steigt die soziale Selektivität der Beteiligung (vgl. Hielscher et al. 2014, S.7; Bock et al. 2013). Dies trifft in besonderem Maße auf Großprojekte der Stadtentwicklung und auf die hier betrachteten umweltrelevanten Vorhaben zu. Öffentlichkeitsbeteiligung bei Großprojekten und bei umweltrelevanten Vorhaben sieht sich immer wieder dem Vorwurf ausgesetzt, dass sich lautstark vertretene Partikularinteressen durchsetzen und das Engagement für das Gemeinwohl auf der Strecke bleibt (Bock et al. 2013, S. 22; vgl. DST 2013; RWE 2012). Die Ergebnisse der Beteiligung sowie die Beteiligung selbst können damit in Frage gestellt werden.

Es stellt sich die Frage, inwieweit Gruppen mit geringen Zugängen zur Beteiligung bei komplexen umweltrelevanten Vorhaben und großen Infrastrukturvorhaben befähigt werden können, ihre Interessen einzubringen. Ist dies bei solchen – häufig von privaten Vorhabenträgern durchgeführten – Großprojekten überhaupt ein Ziel? Und wer vertritt möglicherweise stellvertretend die Interessen dieser Gruppen?

Forschungsfragen zu *Inklusion bei komplexen Planungs- und Beteiligungsverfahren*:

- ▶ Wie werden die Teilnehmenden ausgewählt?
- ▶ Welche Beteiligungsformen/-formate werden genutzt und eingesetzt?
- ▶ Werden hierbei Unterschiede und Ungleichheiten der Beteiligten (z.B. Wissen, Erfahrungen) berücksichtigt?
- ▶ Wer wirkt tatsächlich an Beteiligungsprozessen bei umweltrelevanten Vorhaben mit?

Neben der Gruppe der nicht-organisierten Bürgerinnen und Bürger gibt es z.B. in *Bürgerinitiativen* organisierte Personen, die sich für oder gegen umweltrelevante Vorhaben stark machen und sich in der Regel im Zuge der Planung dieser Vorhaben gründen; der Erfahrungshintergrund mit Beteiligungsprozessen bei den einzelnen Mitgliedern ist in der Regel sehr unterschiedlich. Hingegen zählen *Interessens- und Umweltverbände* zu den sogenannten Beteiligungsprofis, die über den gesamten zeitlichen Verlauf der formalen Planungs- und Genehmigungsverfahren beteiligt werden (können). Umweltverbände verfügen über spezielle Kenntnisse des Umweltzustandes vor Ort. Durch ihre Stellungnahmen zu geplanten Vorhaben bringen sie ihr Fachwissen bereits vor einer abschließenden Entscheidung der Genehmigungsbehörden ein. So können Umweltgesichtspunkte besser erkannt und berücksichtigt werden. Sie verfügen zudem über Erfahrungen mit komplexeren Planungs- und Genehmigungsverfahren. Neben Verfahrenkenntnis verfügen Umweltverbände über fachliche Expertise, um den Planungs- und Genehmigungsverfahren und den damit verbundenen Möglichkeiten der Öffentlichkeitsbeteiligung inhaltlich-fachlich folgen zu können. Ihrem Selbstverständnis zufolge setzen sie sich dafür ein, dass Informationen zum Sachverhalt veröffentlicht werden und die Informationspraxis innerhalb und außerhalb von formalen Planungsverfahren verbessert wird (vgl. NABU 2012, 3 ff.).

Bislang liegen keine Forschungsarbeiten vor, die sich mit der Rolle von Umweltverbänden in Beteiligungsprozessen dezidiert auseinandersetzen.<sup>4</sup> Gleiches gilt für ihr Zusammenwirken mit nicht-organisierter Öffentlichkeit. Für das vorliegende Forschungsvorhaben bedeutete dies, durch eigene empirische Erhebungen Aussagen zur Rolle und Funktion der (Umwelt-)Verbände und der Bürgerinitiativen selbst zu generieren.

<sup>4</sup> Eine neuere Arbeit setzt sich mit der Binnensicht der Umweltverbände und -organisationen, ihrer thematischen und strukturellen Entwicklung auseinander und stellt diese in Zusammenhang mit ihrer Rolle in nachhaltigen Transformationsprozessen (UfU 2015). Beteiligungsverfahren stehen hierbei nicht im Fokus.

Forschungsfragen zur *Rolle der (Umwelt-)Verbände*:

- ▶ Können (Umwelt-)Verbände in den frühen Phasen der Beteiligung die Öffentlichkeit vertreten?
- ▶ Wie gelingt das Zusammenwirken von organisierten Interessensgruppen und bislang nicht-organisierten Bürgerinnen und Bürgern? Bedarf es hierfür besonderer Beteiligungsformate?

### 3 Methodisches Vorgehen

Das Forschungsvorhaben wurde in zwei methodischen Schritten bearbeitet. In einem ersten Baustein wurden Beteiligungsverfahren bei umweltrelevanten Vorhaben ermittelt und 20 Verfahren ausgewählt und bearbeitet. Der zweite Baustein umfasste die vertiefte Betrachtung von fünf Fallstudien. Hierbei stand die Analyse der informellen Beteiligungsverfahren im Vordergrund; die formellen Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung wurden nicht vertiefend untersucht und nur bei Fragen der Verzahnung formeller und informeller Öffentlichkeitsbeteiligung in die nähere Betrachtung einbezogen. Die aus den Recherchen und Untersuchungen gewonnenen Erkenntnisse wurden während der Projektlaufzeit im Rahmen von zwei Fachgesprächen mit Expertinnen und Experten diskutiert.

Im Folgenden werden das methodische Vorgehen zur Ermittlung und Auswahl von Beteiligungsverfahren bei umweltrelevanten Vorhaben (vgl. 3.1) und die Auswahl und Bearbeitung der Fallstudien erläutert (vgl. 3.2). Anschließend werden die Fachgespräche als ein weiterer methodischer Baustein zur Prüfung und Weiterentwicklung der Forschungsfragen, der laufenden Forschungserkenntnisse sowie der abschließenden Botschaften vorgestellt (vgl. 3.3).

#### 3.1 Ermittlung und Auswahl von Beteiligungsverfahren bei umweltrelevanten Vorhaben

Der Forschungsauftrag zielte auf die Erarbeitung von Vorschlägen zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung bei umweltrelevanten Vorhaben. Hierzu wurden in einem ersten methodischen Schritt Kriterien erarbeitet, auf deren Basis 20 Beteiligungsverfahren auszuwählen waren. Die Ermittlung und Auswahl der Beispiele erfolgte ausschließlich über Desktop-Recherchen und Literaturlauswertungen. Daher mussten die Beteiligungsprozesse möglichst öffentlich zugänglich, nachvollziehbar und ausreichend dokumentiert sein.

Als übergreifendes Auswahlkriterium wurde definiert, dass die Beteiligungsverfahren beispielhafte Lösungsansätze für die drei thematischen Schwerpunkte des Forschungsvorhabens (Verzahnung von informeller Öffentlichkeitsbeteiligung und formellem Planungs- und Genehmigungsprozess, Rolle und Zusammenspiel von Vorhabenträgern und Genehmigungsbehörden sowie Adressaten der Öffentlichkeitsbeteiligung: Repräsentanz, Aufgaben und Rolle der Zivilgesellschaft) enthalten sollten. Diese Themen waren zuvor auf der Grundlage einer Auswertung vorliegender Studien als Ansatzpunkte einer qualitativen Weiterentwicklung von Öffentlichkeitsbeteiligung herausgearbeitet worden (vgl. 2.3). Zudem sollte die Auswahl unterschiedliche Kategorien umweltrelevanter Projekte repräsentieren (vgl. 2.3.2).

Die endgültige Auswahl der Projekte erfolgte auf der Grundlage folgender Kriterien:

- ▶ Durchführung eines formalen Planungs- und Zulassungsverfahrens: z.B. Planfeststellungsverfahren, Raumordnungsverfahren, Bauleitplanung;
- ▶ gute Beteiligungspraxis: informeller Beteiligungsprozess nach den Regeln einer guten Bürgerbeteiligung, d.h. frühzeitig, transparent, ergebnisoffen; zusätzlich sollte der methodische Schwerpunkt auf dialogorientierten Formaten liegen;
- ▶ Konflikthaftigkeit: die Projekte sollten „streitbar“ sein; gleichwohl wurden trotz hohen Konfliktpotenzials Lösungen gefunden und Eskalationen vermieden;
- ▶ Varianz der Raumtypen: die Projekte sollten unterschiedliche Raumwirksamkeit aufweisen: lokal, regional, überregional;
- ▶ ausreichende und öffentlich zugängliche Dokumentation der Prozesse.



### 3.1.1 Quellen für die Ermittlung und Auswahl

Die Ermittlung und Auswahl der Beispiele erfolgten auf der Grundlage einer Kombination verschiedener Quellen und Recherchemethoden. Im Einzelnen waren dies:

#### Literatur- und Internetrecherche

Sichtung und Analyse relevanter wissenschaftlicher Studien, einschlägiger Fachliteratur zu umweltrelevanten Beteiligungsverfahren, Praxisbeispiele anderer Forschungsvorhaben, Good-Practice Sammlungen und Projektdatenbanken. U.a. berücksichtigt wurden:

#### Wissenschaftliche Studien/ einschlägige Fachliteratur:

- ▶ BMBF Förderschwerpunkt: Umwelt- und gesellschaftsverträgliche Transformation des Energiesystems: <http://www.transformation-des-energiesystems.de/>;
- ▶ Institut für Zukunftsstudien und Technologiebewertung (IZT) (Hrsg.) (2012): „Rio+20 vor Ort“. Kommunen auf dem Weg zur Nachhaltigkeit. Beispiele aus Deutschland;
- ▶ Antwort der Bundesregierung auf Anfrage zu „Weiterentwicklung der Öffentlichkeitsbeteiligung bei Infrastrukturprojekten“ bezüglich dokumentierter informeller Öffentlichkeitsbeteiligung;
- ▶ Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung, Öko-Institut e.V., team ewen, 2014: „Neuartiger Öffentlichkeitsdialog in Verfahren mit Umweltprüfung am Beispiel bestimmter Vorhabentypen/Vorhabeneigenschaften“;
- ▶ Dr. Hannah Büttner, Dr. Carola Kantz, Timo Peters, 2012: „Auf die Plätze, fertig, Energiewende! - Kommunen zwischen Startblock und Ziellinie“.

#### Praxisbeispiele bzw. Prozesse aus anderen Projektzusammenhängen des Difu:

- ▶ Bock, Stephanie; Reimann, Bettina; Beckmann, Klaus J. (2013): Auf dem Weg zu einer kommunalen Beteiligungskultur: Bausteine, Merkposten und Prüffragen. Anregungen für Kommunalverwaltungen und kommunale Politik, Berlin;
- ▶ Service- und Kompetenzzentrum: Kommunaler Klimaschutz;
- ▶ Lärm Planspiel „Lärmaktionsplanung“ im Rahmen des Masterplans Umwelt und Gesundheit NRW im Auftrag des Umweltministeriums NRW;
- ▶ Umweltbundesamt (Hrsg.) (2015): Umweltgerechtigkeit im städtischen Raum - Entwicklung von praxistauglichen Strategien und Maßnahmen zur Minderung sozial ungleich verteilter Umweltbelastungen. Umwelt & Gesundheit 01/2015. Bearbeitung: Difu (Christa Böhme, Thomas Preuß, Arno Bunzel, Bettina Reimann, Antje Seidel-Schulze, Detlef Landua), Dessau-Roßlau.

#### Good-Practice Sammlungen und Projektdatenbanken:

- ▶ Beteiligungsportal Baden-Württemberg
- ▶ [www.bund.net](http://www.bund.net)
- ▶ [www.netzwerk-buergerbeteiligung.de](http://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de)
- ▶ [www.demoenergie.de/windischeschenbach/warum-wir-uns-vor-ort-engagieren/](http://www.demoenergie.de/windischeschenbach/warum-wir-uns-vor-ort-engagieren/)
- ▶ Projektrecherche über die Bertelsmann Stiftung
- ▶ [www.Dialoggestalter.de](http://www.Dialoggestalter.de)
- ▶ <https://zivilarena.de>
- ▶ [www.dialog-schafft-zukunft.nrw.de](http://www.dialog-schafft-zukunft.nrw.de)
- ▶ Projekte mit Anwendung der VDI Richtlinie 7000

### **Literatur- und Internetrecherche zu ausgewählten Themenbereichen**

- ▶ Verkehr: Luft, Straße, Schiene, Wasser
- ▶ Wasser
- ▶ Lärmschutz
- ▶ Naturschutz
- ▶ Energiesysteme: Wind, Wasser, Kohle, Biomasse (Holzkraftwerke), Kernkraft/Endlagersuche sowie Trassen und Umspannstationen
- ▶ Abfall/Müll
- ▶ Massentierhaltung

### **Hinweise des Auftraggebers und Interviews mit Expertinnen und Experten**

Die recherchierten Quellen wurden gesichtet und hinsichtlich der definierten Kriterien analysiert. Auch ergänzende Vorschläge von Seiten des Auftraggebers wurden bei der Recherche berücksichtigt. Darüber hinaus wurden fünf Interviews mit ausgewählten Akteuren durchgeführt, um deren Expertise bei der Recherche der Beispiele berücksichtigen zu können und weitere Beispiele in Erfahrung zu bringen.<sup>5</sup> In den Gesprächen wurden Detailinformationen und eine Einschätzung der ausgewählten Beteiligungsprozesse erfragt. Darüber hinaus wurden Projektvorschläge der Expertinnen und Experten sowie Hinweise zu weiteren Quellen berücksichtigt.

### **Zwanzig ausgewählte Beteiligungsprozesse an umweltrelevanten Vorhaben**

Im Ergebnis der Kriterien gestützten Zusammenstellung und ersten Auswertung von Beteiligungsprozessen bei umweltrelevanten Vorhaben wurden 20 Beispiele ausgewählt und mit dem Auftraggeber sowie im Rahmen des ersten Fachgesprächs abgestimmt. Angesichts der begrenzten Anzahl der Beispiele kann in dieser Studie zwar kein Anspruch auf Repräsentativität erhoben werden. Gleichwohl lassen sich auf Basis der empirischen Grundlage sowie des methodischen Vorgehens die gewonnenen Erkenntnisse und Aussagen gut begründen und verallgemeinerbare Aussagen ableiten (Kap. 4 ff.).

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 (vgl. Tabelle 1). Zudem stehen sie für unterschiedliche Ansätze der Öffentlichkeitsbeteiligung bei verschiedenen Planungsverfahren. Sie werden von privaten oder öffentlichen Vorhabenträgern durchgeführt. Die Vorhaben unterscheiden sich hinsichtlich des Zeitraums, des räumlichen Kontextes (Bundesland) und der an der Öffentlichkeitsbeteiligung mitwirkenden Zielgruppen (vgl. hierfür auch die ausführlichen Projektblätter im Anhang).

---

5 Dr. Volker Brennecke, Verein Deutscher Ingenieure (VDI), Koordinator Gesellschaft und Innovation; Dr. phil. Jürgen Gies, Difu, Bereich „Mobilität und Infrastruktur“; Dr. Jan-Hendrik Kamlage, Kulturwissenschaftliches Institut Essen, Bereich „Partizipationskultur“; Marion Stock, Stiftung Mitarbeit, Dipl.-Umweltwissenschaftlerin, Mediatorin; Matthias Trénel, Zeb-ralog, Geschäftsführer.

Tabelle 1: Zusammenstellung der 20 ausgewählten Beispiele

|                                                              | Verkehr: Schiene                                                                                                |                                                                          |                                                                               | Verkehr: Luft                                                                                   |
|--------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                              | Mannheim<br>Stadtbahn Nord                                                                                      | Innerstädtische Stra-<br>ßenbahn in Mainz<br>„Mainzelbahn“               | Rheintalbahn<br>(Basel – Karlsruhe)                                           | Flughafenerweiterung<br>Frankfurt am Main                                                       |
| <b>Planungs-<br/>verfahren</b>                               | PFV <sup>1</sup>                                                                                                | PFV                                                                      | ROV <sup>2</sup> , PFV                                                        | Landesentwicklungs-<br>plan, ROV, PFV                                                           |
| <b>Vorhaben-<br/>träger</b>                                  | öffentlich                                                                                                      | öffentlich                                                               | öffentlich                                                                    | privat                                                                                          |
| <b>Beteiligungs-<br/>verfahren</b>                           | Bürgerdialog                                                                                                    | Bürgerdialog                                                             | Projektbeirat                                                                 | regionales Dialogforum                                                                          |
| <b>Zielgruppen</b>                                           | Bürger, Vertreter von<br>Vereinen, Kirchen,<br>Schulen sowie der<br>Stadt und der Rhein-<br>Neckar-Verkehr GmbH | Zivilgesellschaft,<br>Politik, Verwaltung                                | Bürgerinitiativen,<br>Akteure aus Politik<br>und Verwaltung                   | Anwohner, Städte und<br>Gemeinden, Bürgerini-<br>tiativen, Naturschutz-<br>verbände, Wirtschaft |
| <b>Zeitraum für<br/>Beteiligungs-<br/>verfahren</b>          | 2010                                                                                                            | Mitte 2010-2013,<br>Bürgerinformation in<br>der Bauphase (2014-<br>2016) | 2009-heute (jedoch<br>bereits regional ver-<br>bindliche Entschei-<br>dungen) | 2000-2008                                                                                       |
| <b>Bundesland</b>                                            | BW                                                                                                              | RP                                                                       | BW                                                                            | HE                                                                                              |
| <b>Kategorie umweltre-<br/>levantes Vorhaben<sup>4</sup></b> | II                                                                                                              | II                                                                       | II                                                                            | I                                                                                               |
| <b>Themenschwer-<br/>punkt<sup>5</sup></b>                   | A, B                                                                                                            | A, B                                                                     | A                                                                             | A, C                                                                                            |

Quelle: eigene Darstellungen

1 PFV – Planfeststellungsverfahren

2 ROV – Raumordnungsverfahren

3 BVWP - Bundesverkehrswegeplan

4 I: Projekte/Maßnahmen, die durch Flächeninanspruchnahme, schädliche Emissionen etc. negativen Einfluss auf die Umwelt haben.

II: Projekte/Maßnahmen, die der Umwelt nutzen, aber andere Konflikte, z.B. mit dem Natur- und Landschafts-  
schutz, hervorrufen können.III: Projekte/Maßnahmen des Naturschutzes, die Einfluss auf bisherige Nutzungen haben und Nutzungskonflikte  
hervorrufen

5 A: Verknüpfung formell/informell; B: Zielgruppen-Repräsentanz; C: Private Vorhabenträger

| Verkehr: Straße                     |                                                                 |                                         |                                                                                                                                             |                                                                       |
|-------------------------------------|-----------------------------------------------------------------|-----------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|
|                                     | Lückenschluss der Autobahn 33 zur A1                            | B27/B28-Anschluss in Tübingen           | Ortsumgehung Waren/Müritz                                                                                                                   | Einhorn-Tunnel in Schwäbisch Gmünd                                    |
| Planungsverfahren                   | ROV, PFV                                                        | ROV, PFV                                | BVWP <sup>3</sup> , Landesentwicklungsplan MV, Raumentwicklungsprogramm des regionalen Planungsverbandes Mecklenburgische Seenplatte (2011) | PFV (für den Tunnelbau)                                               |
| Vorhabenträger                      | öffentlich                                                      | öffentlich                              | öffentlich                                                                                                                                  | öffentlich                                                            |
| Beteiligungsverfahren               | Bürgerdialog                                                    | Bürgerdialog                            | Informations- und Dialogprozess mit direktdemokratischem Element (Bürger votum)                                                             | Runder Tisch und öffentliche Bürgerveranstaltung                      |
| Zielgruppen                         | Bürger, Interessenvertreter, Akteure aus Politik und Verwaltung | Bürger, Vertreter von Bürgerinitiativen | Bürger, Verwaltung, Politik, Interessenvertreter                                                                                            | Zivilgesellschaft, Unternehmen, Kirchen, Verwaltung, Politik, Schulen |
| Zeitraum für Beteiligungsverfahren  | 2012-2014                                                       | 2012-2013                               | September 2012-November 2013                                                                                                                | April bis Juli 2012                                                   |
| Bundesland                          | NI                                                              | BW                                      | MV                                                                                                                                          | BW                                                                    |
| Kategorie umweltrelevantes Vorhaben | I                                                               | I                                       | I                                                                                                                                           | II                                                                    |
| Themenschwerpunkt                   | A                                                               | A                                       | A, B                                                                                                                                        | B                                                                     |

| Energie: Wasser                     |                                                                |                                                                                            |
|-------------------------------------|----------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                     | Neubau Pumpspeicherwerk Atdorf                                 | Bau Trianel Wasserspeicherkraftwerk Rur                                                    |
| Planungsverfahren                   | ROV, PFV                                                       | Regionalplanänderungsverfahren, ROV                                                        |
| Vorhabenträger                      | privat                                                         | privat                                                                                     |
| Beteiligungsverfahren               | Runder Tisch                                                   | Dialog                                                                                     |
| Zielgruppen                         | Politik, Naturschutz, Bürgerinitiativen, Tourismus, Wirtschaft | Politik, Umweltverbände, betroffene/interessierte Vereine und Verbände sowie Anwohnerinnen |
| Zeitraum für Beteiligungsverfahren  | Juni-November 2011                                             | 2011/2012                                                                                  |
| Bundesland                          | BW                                                             | NRW                                                                                        |
| Kategorie umweltrelevantes Vorhaben | II                                                             | II                                                                                         |
| Themenschwerpunkt                   | A, C                                                           | C                                                                                          |

| Energie: Windkraft                                  |                                                                                                                           |                                                                                                                                           |                                                                                                          |
|-----------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                     | Servicestelle Windenergie<br>Zukunftskreis Steinfurt                                                                      | Windkraft Dialog (Dezent<br>Zivil)                                                                                                        | Repowering von Windenergie-<br>anlagen in der Metropol-<br>region Bremen-Oldenburg                       |
| <b>Planungs-<br/>verfahren</b>                      | Klimaschutzgesetz + Wind-<br>energieerlass NRW                                                                            | Flächennutzungsplan (Aus-<br>weisung von Konzentrations-<br>zonen), Genehmigungsver-<br>fahren                                            | --                                                                                                       |
| <b>Vorhaben-<br/>träger</b>                         | öffentlich                                                                                                                | öffentlich                                                                                                                                | privat/öffentlich<br>(gefördert von BMUB)                                                                |
| <b>Beteiligungs-<br/>verfahren</b>                  | Servicestelle, Bürgerwind-<br>parks, Runder Tisch                                                                         | Modellprojekt, Elemente der<br>Beteiligung: Internetplatt-<br>form, Informationsmärkte,<br>Infolyer, partizipative Grup-<br>pendiskussion | Dialogverfahren                                                                                          |
| <b>Zielgruppen</b>                                  | Grundeigentümer, Anwoh-<br>ner, Landwirte, Gemeinden,<br>Bürgerwindgesellschaften,<br>lokale Wirtschaft, Natur-<br>schutz | Lokalpolitik, potenzielle<br>Windpark-Betreiber, Bürger-<br>initiative, BUND, Landesna-<br>turschutzverband BaWü                          | Betreiber, Planer, Natur-<br>schutzverbände, Bürgerinitia-<br>tiven, Gemeindevertreter,<br>Rechtsanwälte |
| <b>Zeitraum für<br/>Beteiligungs-<br/>verfahren</b> | Servicestelle seit 2012, Bür-<br>gerwindparks seit 2011, Run-<br>der Tisch seit 2013 – jeweils<br>fortlaufend             | Forschungsprojekt seit April<br>2013, Umsetzung in die Praxis<br>seit 2015 bis heute                                                      | Februar-November 2009                                                                                    |
| <b>Bundesland</b>                                   | NRW                                                                                                                       | BW                                                                                                                                        | HB/NI                                                                                                    |
| <b>Kategorie umweltre-<br/>levantes Vorhaben</b>    | II                                                                                                                        | II                                                                                                                                        | II                                                                                                       |
| <b>Themenschwerpunkt</b>                            | B                                                                                                                         | A                                                                                                                                         | B                                                                                                        |

|                                            | Energie: Trassen                   |                                                    |                                                                                          | Energie: Umspannwerk                                                               |
|--------------------------------------------|------------------------------------|----------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------|
|                                            | Bau einer Pipeline – Shell Connect | Ostbayernring (Redwitz, Schwandorf)                | Stromnetzausbau, Westküstentrasse                                                        | Umspannstation Garrenfeld                                                          |
| <b>Planungsverfahren</b>                   | ROV, PFV                           | Verabschiedung Bundesbedarfsplangesetzes 2013, ROV | PFV                                                                                      | PFV                                                                                |
| <b>Vorhabenträger</b>                      | privat                             | privat                                             | privat                                                                                   | privat                                                                             |
| <b>Beteiligungsverfahren</b>               | Dialog                             | Bürgerbeteiligungsprozess                          | Dialogverfahren                                                                          | Mediationsverfahren                                                                |
| <b>Zielgruppen</b>                         | Betroffene und Stakeholder         | Bürger, Bürgermeister, Behörden                    | Bürger, Experten                                                                         | Bürgerinitiative, lokaler Stromversorger, Vertreter aus Kommunal- und Stadtpolitik |
| <b>Zeitraum für Beteiligungsverfahren</b>  | 2006                               | Seit Oktober 2014 bis heute                        | Offizielles Dialogverfahren: 1. Phase: April-Oktober 2013, 2. Phase: Februar-August 2014 | April 2014-Januar 2015                                                             |
| <b>Bundesland</b>                          | NRW                                | BY                                                 | SH                                                                                       | NRW                                                                                |
| <b>Kategorie umweltrelevantes Vorhaben</b> | I                                  | II                                                 | II                                                                                       | I                                                                                  |
| <b>Themenschwerpunkt</b>                   | C                                  | A, B, C                                            | A, B, C                                                                                  | A, C                                                                               |

|                                            | Lärm<br>Lärmaktionsplan Berlin 2013-2018            | Gewässerschutz<br>Gewässerschutz Werra/Weser und Kaliproduktion        | Natur<br>Zonenplanung im Nationalpark Schwarzwald                                                                                          |
|--------------------------------------------|-----------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Planungsverfahren</b>                   | Lärmaktionsplanung                                  | Einhaltung Umweltrichtlinien (Europäische Wasserrahmenrichtlinie)      | Nationalparkgesetz (Gesetzesbeschluss zur Errichtung des Nationalparks Schwarzwald und zur Änderung weiterer Vorschriften des Landtags BW) |
| <b>Vorhabenträger</b>                      | öffentlich                                          | privat                                                                 | öffentlich                                                                                                                                 |
| <b>Beteiligungsverfahren</b>               | Online-Beteiligungsplattform                        | Runder Tisch                                                           | Online-Dialog, Führungen vor Ort                                                                                                           |
| <b>Zielgruppen</b>                         | Bürger, Unternehmen, Vereine, Verbände, Initiativen | Wirtschaft, Verbände, Anrainervertreter, Bundesländer, Bundesregierung | Anwohner des Parks und Interessierte Bürger                                                                                                |
| <b>Zeitraum für Beteiligungsverfahren</b>  | Januar/Februar 2013                                 | März 2008-heute                                                        | Okt-Dez 2014                                                                                                                               |
| <b>Bundesland</b>                          | BE                                                  | HE/TH                                                                  | BW                                                                                                                                         |
| <b>Kategorie umweltrelevantes Vorhaben</b> | II                                                  | III                                                                    | III                                                                                                                                        |
| <b>Themenschwerpunkt</b>                   | B                                                   | C                                                                      | A                                                                                                                                          |



Von den 20 ausgewählten Beteiligungsverfahren bei umweltrelevanten Vorhaben sind elf in öffentlicher und acht in privater sowie ein Projekt in öffentlich und privater Vorhabenträgerschaft. Die meisten Beispiele (12) sind Projekte und Maßnahmen, die der Umwelt nutzen, aber andere Konflikte hervorrufen; sechs Beispiele sind Projekte und Maßnahmen, die durch Flächeninanspruchnahme, schädliche Emissionen und anderes negativen Einfluss auf die Umwelt haben. Zwei Projekte sind Projekte und Maßnahmen des Naturschutzes. Die ausgewählten Verfahren zeigen beispielhafte Lösungen für alle drei thematischen Schwerpunkte der Forschungskonzeption auf: 13 Projekte stehen für die Verzahnung von informeller Öffentlichkeitsbeteiligung und formellem Planungs- und Genehmigungsprozess, neun Beispiele für die Reflexion über und einen differenzierten Umgang mit Zielgruppen sowie die Frage der Repräsentanz. In acht Beispielen liegt der Fokus auf einer guten Beteiligungspraxis privater Vorhabenträger (Mehrfachzuordnungen wurden vorgenommen). Ein räumlicher Schwerpunkt der Beispiele liegt auf dem Bundesland Baden-Württemberg (sieben), das für sein Engagement in Beteiligungsfragen bekannt ist, gefolgt von Nordrhein-Westfalen (vier). Jeweils ein Beteiligungsverfahren liegt in den Bundesländern Hessen, Thüringen, Niedersachsen, Bremen, Rheinland-Pfalz, Mecklenburg-Vorpommern, Bayern, Schleswig-Holstein und Berlin.

Sofern die vorliegenden Dokumentationen ausreichend Informationen enthielten, wurden die ausgewählten Beteiligungsprozesse in einer ersten Stufe hinsichtlich der Forschungsfragen ausgewertet. Für eine vertiefte Untersuchung als Fallstudien wurden anschließend fünf Beispiele ausgewählt, die als empirische Grundlage zur Beantwortung der aufgeworfenen Forschungsleitfragen dienen (vgl. 3.2).

Jedes ausgewählte Beispiel wurde in einem Projektblatt dargestellt (vgl. Anhang). Diese Projektblätter wurden mit den für die Beteiligungsverfahren zuständigen Institutionen (Vorhabenträger) abschließend abgestimmt. Lediglich die Kali-Salz AG zeigte sich mit der Veröffentlichung eines Projektblattes über das Projekt „Runder Tisch Gewässerschutz Werra/Weser und Kaliproduktion“ nicht einverstanden.<sup>6</sup> Dieses Projekt wurde aber weiterhin bei der Analyse der Beteiligungsprozesse berücksichtigt.

### 3.2 Fallstudienanalyse

Den zweiten methodischen Baustein bildete die Auswahl, Durchführung und Auswertung von fünf Fallstudien. Ihre Auswahl aus den ermittelten Beispielen basierte auf folgenden Kriterien:

- ▶ besondere Formen der Verknüpfung des informellen Beteiligungsprozesses und der formalen Planungs- bzw. Genehmigungsverfahren,
- ▶ beispielgebende Ansätze für mindestens einen der beiden anderen Forschungsschwerpunkte,
- ▶ regional breite Verteilung,
- ▶ jeweils eine Fallstudie in Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen, da sich beide Länder in besonderer Weise mit Öffentlichkeitsbeteiligung bei umweltrelevanten Vorhaben befassen und dort viele Beispiele und Projekte vorhanden sind,
- ▶ unterschiedliche Planungs- und Genehmigungsverfahren sowie Planungsthemen,
- ▶ ausreichend Dokumentationsmaterial.

**Auf Grundlage der genannten Auswahlkriterien wurden folgende fünf Projekte ausgewählt.**

*Innerstädtische Straßenbahn in Mainz – Mainzelbahn:* Bei dem Projekt handelt es sich um den Ausbau der Mainzer Straßenbahn zum Stadtteil Lerchenberg (9,2 km lange Strecke als Doppelgleis). Bereits im

<sup>6</sup> Die Kali+Salz AG teilte mit, dass der „Runde Tisch Gewässerschutz Werra/Weser und Kaliproduktion“ kein Beteiligungsverfahren bei umweltrelevanten Vorhaben im engeren Sinne sei. Es handele sich nicht um ein konkretes Projekt (im Sinne des VwVfG), so dass das Unternehmen auch nicht als Vorhabenträger in Erscheinung trat. Das Projektblatt wird auf Wunsch des Vorhabenträgers deshalb nicht im Internet und/oder als Printprodukt veröffentlicht.

Rahmen der Aufstellung des Flächennutzungsplans im Jahr 1999 hatte die Stadt Mainz Flächen für den Ausbau des Straßenbahnnetzes vom Hauptbahnhof West über Bretzenheim und Marienborn zum Lerchenberg ausgewiesen. Insgesamt sollte der ÖPNV attraktiver gestaltet, die Verbindung zwischen Innenstadt und den äußeren Bezirken verbessert und der Parkdruck reduziert werden, so dass vorhandene Verkehrsachsen entlastet werden konnten. Konflikte entstanden vor allem bzgl. des geplanten Streckenverlaufs. Durch den Ausbau der Straßenbahn wurden negative Auswirkungen auf das Orts- und Stadtbild, Lärmbelästigungen sowie Eingriffe in die Natur (u.a. Baumfällungen, Bodenversiegelung) befürchtet. Es hatten sich zwei Bürgerinitiativen gegründet.

*Eignung als Fallstudie:* Das Dialogverfahren zur Mainzelbahn zeichnet sich durch eine frühzeitige Beteiligung mit vielfältigen Beteiligungsinstrumenten aus, u.a. repräsentative Bürgerbefragung, Informationsveranstaltungen und Begehungen. Durch nicht-öffentliche Workshops in den Stadtteilen wurden lokal betroffene Bürgerinnen und Bürger sowie Interessensvertreterinnen und -vertreter einbezogen. Zudem gab es einen ergebnisoffenen Dialog zur Trassenführung. Im Ergebnis wurde die Planung verändert. Zum Zeitpunkt der vorliegenden Studie befand sich die Maßnahme im Bau.

*Ortsumgehung Waren/Müritz:* Die Stadt Waren stellt eine wichtige Verkehrsverbindung für den überregionalen Verkehr zwischen Neubrandenburg im Osten und der Autobahn A19 im Westen dar, sie wird durch die Bundesstraße B192 erschlossen. Die B192 verläuft direkt durch Waren und verfügt über ein erhöhtes Verkehrsaufkommen, das u.a. zu gesundheitsschädigenden Lärmbelastungen führt. Vor diesem Hintergrund wird seit rund 30 Jahren auf lokaler wie auch auf Landesebene über eine Umgehungsstraße (verschiedene Varianten, unter anderem durch ein Naturschutzgebiet) und eine damit verbundene Entlastung des Stadtkerns diskutiert. Die Öffentlichkeitsbeteiligung sollte letztlich hierüber entscheiden.

*Eignung als Fallstudie:* Initiiert wurde ein frühzeitiger, breit angelegter, ergebnisoffener Informations- und Dialogprozess auf Augenhöhe. Die breite Informationsarbeit erfolgte insbesondere über Webseite, Pressearbeit und Postwurfsendungen. Der auf Transparenz und Gleichberechtigung beruhende Prozess wurde in einem festgelegten überschaubaren Zeitraum durchgeführt, die zu Beginn angekündigte Selbstbindung des zuständigen Ministeriums realisiert. Die Öffentlichkeitsbeteiligung zur Ortsumgehung Waren/Müritz ist gut dokumentiert und wurde evaluiert. Mit 277.000 Euro Personal- und Sachkosten betrugen die Ausgaben für das Beteiligungsverfahren 0,7 Prozen der geschätzten Investitionssumme für die Ortsumgehungsstraße. Dem Ergebnis eines abschließenden Bürgervotums folgend wurde das Vorhaben nicht umgesetzt.

*Neubau Pumpspeicherkraftwerk Atdorf:* Die Schluchseewerk AG, Betreiberin von Pumpspeicheranlagen, plant den Neubau eines Pumpspeicherwerks in Atdorf (Hotzernwald). Das Wasser soll über einen 700 Meter langen senkrechten Druckschacht dem unterirdischen Kraftwerk mit ca. 1.400 Megawatt Leistung zugeleitet werden. Über einen Stollen soll das Wasser anschließend zum Unterbecken gelangen. In Zeiten mit hohem Energieaufkommen könnte dadurch Wasser in das Oberbecken hochgepumpt werden, um es bei Bedarf durch einen unterirdischen Stollen wieder abzulassen und in Strom umwandeln zu können. Es wäre das größte Pumpspeicherkraftwerk Deutschlands. Befürchtet werden erhebliche Auswirkungen der Eingriffe in die Natur und in das Landschaftsbild, auf die zukünftige Wasserversorgung, die vorhandenen Trinkwasserquellen und die Heilbadquellen. Der Neubau wird als unvereinbar mit den Interessen des Umwelt- und Landschaftsschutzes sowie des Tourismus bewertet.

*Eignung als Fallstudie:* Im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung zu dem von einem privaten Vorhabenträger geplanten Vorhaben wurde ein Runder Tisch einberufen, der durch zahlreiche andere Maßnahmen flankiert wurde. Der Runde Tisch war eine Reaktion auf die Gründung einer BI sowie auf vorangegangene, von allen als gescheitert wahrgenommene Veranstaltungen zur Öffentlichkeitsarbeit. Das informelle Beteiligungsverfahren fand vor dem Planfeststellungsverfahren statt und ist sehr gut dokumentiert (anschließende Evaluation). Die Ergebnisse flossen in die Planfeststellungsunterlagen ein. Das Planfeststellungsverfahren wurde während des Bearbeitungszeitraumes diese Studie eröffnet.

*Westküstenleitung Schleswig-Holstein:* Angesichts der zunehmenden Erzeugung regenerativer Energien an der Westküste Schleswig-Holsteins bei bislang recht begrenzten Transportkapazitäten wurde der Neubau der 380-kV-Leitung in dieser Region beschlossen. Das Projekt umfasst den Neubau der Hochspannungsleitungen auf insgesamt vier Planungsabschnitten, den Neubau von vier Umspannwerken und den Ausbau eines bestehenden Umspannwerkes. Hinsichtlich des Konfliktpotentials wurden Beeinträchtigungen von Vogelzugkorridoren und des Landschaftsbildes sowie Gesundheitsgefährdungen für die Anwohnerinnen und Anwohner befürchtet. In diesem Zusammenhang kam es zur Gründung einer Bürgerinitiative.

*Eignung als Fallstudie:* Die Planung des Vorhabens des privaten Vorhabenträgers wurde auf Initiative des zuständigen Landesministeriums von einer frühzeitigen, breit angelegten Öffentlichkeitsbeteiligung begleitet. Die Bürgerdialoge waren dezentral, wohnortnah und in der Konzeption auf die Lebenswirklichkeit der Bevölkerung ausgerichtet. Die in diesem Rahmen gewonnenen Rückmeldungen wurden transparent dokumentiert. Auf spezifische Informationswünsche der Bevölkerung konnte durch Facharbeitsgruppen flexibel reagiert werden. Der Vorzugskorridor wurde durch den Vorhabenträger TenneT TSO weiter verfolgt und die festgelegte Feintrassierung in das beantragte Planfeststellungsverfahren übernommen. Der Beteiligungsprozess ist gut dokumentiert. Das Planfeststellungsverfahren wurde während des Bearbeitungszeitraumes diese Studie eröffnet.

*Shell Connect-Pipeline:* Die Shell Rheinland Raffinerie besteht aus zwei Teilen, dem Werk Nord in Köln-Godorf und dem Werk Süd in Wesseling. Das Projekt „Connect“ bezeichnet eine Rohrleitung, die die beiden 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. Konfliktfelder wurden gesehen v.a. in Bezug auf den Umwelt-, Landschafts- und Gewässerschutz, da die ursprünglich geplante Trassenführung sensible Gebiete (ein FFH/Flora, Fauna, Habitat-Gebiet, ein Naturschutzgebiet, ein Landschaftsschutzgebiet mit Auenwald und ein Wasserschutzgebiet) tangieren sollte.

*Eignung als Fallstudie:* Das Dialogverfahren zur Shell Connect Pipeline ist mit Blick auf die Rolle der Shell Deutschland Oil GmbH als Projektträgerin interessant, da diese den Beteiligungsprozess in Eigeninitiative durchgeführte. Die Beteiligung wurde als kontinuierlicher Prozess angelegt, der mehrere Planungs- und Genehmigungsverfahren umfasste und die Baustellenphase einbezog. Zum Einsatz kamen vielfältige Beteiligungsinstrumente (u.a. Anwohnerkonferenzen und bilaterale Gespräche) sowie begleitende Kommunikationsmaßnahmen (u.a. Hauswurfsendungen und Radiobeiträge). Die Ergebnisse wurden in die Planfeststellungsunterlagen übernommen. Die Pipeline wurde 2013 in Betrieb genommen.

Tabelle 2: Fallstudien

| Projekt                | Standort/<br>Bundesland | Planungs-<br>thema      | Verknüpfung<br>formell/informell              | Weitere Themen-<br>schwerpunkte | Kategorie<br>umweltrel.<br>Verfahren* |
|------------------------|-------------------------|-------------------------|-----------------------------------------------|---------------------------------|---------------------------------------|
| Mainzelbahn            | Mainz (RP)              | Verkehr:<br>Schiene     | vor Scoping zum PFV bis<br>kurz vor Baubeginn | Zivilgesellschaft               | II                                    |
| Ortsumgehung Waren     | Waren (MP)              | Verkehr:<br>Straße      | sehr frühzeitig, vor ROV                      | Zivilgesellschaft               | I                                     |
| PSKW Atdorf            | Atdorf (BW)             | Energie:<br>Wasser      | nach ROV, vor PFV                             | Privater<br>Vorhabenträger      | II                                    |
| Westküstenleitung      | Husum (SH)              | Energie:<br>Stromtrasse | Verzicht auf ROV, vor PFV                     | Zivilgesellschaft               | II                                    |
| Shell Connect-Pipeline | Köln (NRW)              | Energie:<br>Pipeline    | nach Scoping und vor ROV<br>bis Bauarbeiten   | Privater<br>Vorhabenträger      | I                                     |

Quelle: eigene Darstellung

\* Kategorie „umweltrelevantes Verfahren“

I: Projekte/Maßnahmen, die durch Flächeninanspruchnahme, schädliche Emissionen etc. negativen Einfluss auf die Umwelt haben

II: Projekte/Maßnahmen, die der Umwelt nutzen, aber andere Konflikte, z.B. mit dem Natur- und Landschaftsschutz, hervorrufen können

### Methodisches Vorgehen

Im Fokus der empirischen Erhebungen in den Fallstudien stand die Durchführung von möglichst facettenreichen Interviews. Hierdurch sollten die unterschiedlichen Erfahrungen und Perspektiven der verschiedenen an den Beteiligungsverfahren involvierten Akteursgruppen (Vorhabenträger, Genehmigungsbehörden, Bürgerinitiativen, Umweltverbände, Ministerien, Kommunen, Moderation) ermittelt werden.

Im Einzelnen wurden folgende methodischen Schritte durchgeführt:

- ▶ Kontaktaufnahme zu den Vorhabenträgern der fünf ausgewählten Fallstudien und Einholung ihrer Bestätigung zur Teilnahme an der Untersuchung.
- ▶ Vorbereitung der Interviews mit Vertreterinnen und Vertreter unterschiedlicher Akteursgruppen (Vorhabenträger, Genehmigungsbehörden, Bürgerinitiativen, Umweltverbände, Ministerien, Kommunen, Moderation). Hierfür wurden
- ▶ gruppenbezogene Interviewleitfäden entwickelt,
- ▶ konkrete Interviewpartnerinnen und -partner auf der Basis einer Dokumentenanalyse und Internetrecherche sowie in Rücksprache mit dem jeweiligen Vorhabenträger ermittelt und
- ▶ die zum Fallstudienprojekt vorliegenden Materialien und Veröffentlichungen gesichtet und ausgewertet.
- ▶ Durchführung von leitfadengestützten Interviews (Liste der Gesprächspartnerinnen und -partner s. Anhang):  
Die Interviews wurden mehrheitlich face-to-face vor Ort durchgeführt (Fallstudienbereisungen); sofern dies nicht realisiert werden konnte, erfolgte ein Telefoninterview. Zumeist fanden Einzelinterviews statt, in Ausnahmefällen wurden Gruppengespräche geführt.
- ▶ Dokumentation und Auswertung der Gespräche:  
Die ein- bis zweistündigen Gespräche wurden aufgezeichnet und protokollarisch dokumentiert. Ihre Auswertung erfolgte zunächst einzelfallbezogen. Daran anschließend erfolgte eine Querauswertung der fünf Fallstudien entlang der Forschungsleitfragen. Besondere Sorgfalt wurde

auf die Erhebung und Dokumentation der unterschiedlichen Sichtweisen der verschiedenen Akteursgruppen auf dasselbe Beteiligungsverfahren gelegt. Auf diesem Wege konnten Wahrnehmungs- und Interpretationsdifferenzen festgestellt werden, die hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf den Beteiligungsprozess und mit Blick auf grundlegende Defizite der vorhandenen Beteiligungspraxis analysiert wurden. Auf der Basis dieser Ergebnisse konnten Veränderungsnotwendigkeiten und -möglichkeiten der Beteiligungsverfahren bei umweltrelevanten Vorhaben identifiziert und Handlungsempfehlungen abgeleitet werden (vgl. Kapitel 4 und 5).

Im vorliegenden Bericht dienen ausgewählte Gesprächszitate der Verdeutlichung einzelner Sachverhalte und Interpretationen. Da ein besonderer Schwerpunkt dieser Studie auf der Sichtbarmachung unterschiedlicher Perspektiven auf eine konkrete Öffentlichkeitsbeteiligung liegt, wurden sowohl kontrastierende Sichtweisen als auch beispielgebende Aussagen einzelner Akteursgruppen ausgewählt.

- Auf Grundlage der gewonnenen Erkenntnisse wurden zudem die Projektblätter der fünf Fallstudien überarbeitet und mit den jeweiligen Vorhabenträgern abgestimmt.

### 3.3 Fachgespräche

Während der Projektlaufzeit fanden zwei halbtägige Fachgespräche statt. Teilgenommen hat ein Kreis von rund 20 Personen, der sich aus Vertreterinnen und Vertretern der Genehmigungsbehörden, der Länder, der Kommunen, von Interessensverbänden, der Wissenschaft, der Auftraggeber und der Auftragnehmer zusammensetzte (Beteiligte siehe Anhang).

Die Fachgespräche hatten folgende übergreifende Ziele:

- Kommunikation und Erfahrungsaustausch, d.h. transdisziplinärer Austausch über Beteiligungsprozesse bei umweltrelevanten Vorhaben, über damit verbundene Forschungsfragen und konkrete Handlungserfordernisse;
- Qualitätssicherung, d.h. Einbezug der fachlichen Expertise aus Wissenschaft und Praxis in die Diskussion und Weiterentwicklung der (laufenden) Forschungsergebnisse, so dass die unterschiedlichen Zugänge und Erfahrungen von Wissenschaft, Wirtschaft, Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft mit Beteiligungsprozessen im Forschungsvorhaben Berücksichtigung finden;
- Dissemination der Forschungsergebnisse, d.h. Kommunikation und Transfer der (laufenden) Forschungsergebnisse.

Die in den Fachgesprächen gewonnenen Erkenntnisse flossen in die weiteren Analyseschritte des Projekts ein. Ebenso wurden die laufenden Forschungsergebnisse dem ausgewählten Personenkreis zur Diskussion und Kommentierung gestellt.

Im Rahmen des ersten Fachgesprächs wurde die Forschungskonzeption einschließlich der Forschungsfragen diskutiert. Die Auswahl der Projektbeispiele wurde erörtert. Im Rahmen des zweiten Fachgesprächs wurden die Forschungsergebnisse sowie der Entwurf der abschließenden Botschaften vorgestellt und erörtert. Im Ergebnis zeigt sich, dass aus der Verknüpfung des Wissens und der Erfahrungen aus Wissenschaft und Praxis bedeutsame Hinweise für eine Qualifizierung des Vorhabens gewonnen werden konnten. Die Forschungskonzeption und -fragen konnten geschärft, inhaltliche Anregungen zu einzelnen Forschungsthemen konnten aufgenommen werden. Zudem haben die beteiligten Personen als Repräsentantinnen und Repräsentanten der unterschiedlichen Akteursgruppen das Forschungsteam bei Fragen der Formulierung und Aufbereitung der abschließenden Botschaften, auch mit Blick auf verschiedene Adressatengruppen, beraten. Darüber hinaus erfolgte im Rahmen der beiden Fachgespräche ein intensiver Austausch bis hin zu Disputen zu einzelnen Fragen der Öffentlichkeitsbeteiligung bei umweltrelevanten Vorhaben. Diese erwiesen sich für das Verständnis der unterschiedlichen Zugänge zum Thema als hilfreich und nützlich.



## 4 Ergebnisse

Die Darstellung der Ergebnisse aus der Analyse der 20 Projektbeispiele sowie der fünf Fallstudien gliedert sich nach den drei bearbeiteten Forschungsleitthemen „Verzahnung von informeller Öffentlichkeitsbeteiligung und formellem Planungs- und Genehmigungsprozess: Gestaltung des Prozesses“ (vgl. 4.1.), „Rollen und Zusammenspiel von Vorhabenträger und Genehmigungsbehörden“ (vgl. 4.2) und „Adressaten der Öffentlichkeitsbeteiligung: Repräsentanz, Aufgaben und Rolle der Zivilgesellschaft“ (vgl. 4.3.). In jedem Abschnitt werden die Befunde präsentiert und zusammengefasst sowie weiterführende Schlussfolgerungen angestellt.

Um die unterschiedlichen Sichtweisen der befragten Akteursgruppen sichtbar zu machen, werden die verwendeten Zitate den jeweiligen Gruppen zugeordnet und mit einem entsprechenden Kürzel gekennzeichnet:

(V): Vorhabenträger  
 (G): Genehmigungsbehörde  
 (Ö): Öffentlichkeit (Bürgerinitiativen, Umweltverbände)  
 (KP): Kommunalpolitik (Bürgermeister, Stadt- und Gemeinderäte)  
 (M): Moderation

### 4.1 Verzahnung von informeller Öffentlichkeitsbeteiligung und formellem Planungs- und Genehmigungsprozess: Gestaltung des Prozesses

Eine bessere Verzahnung von frühzeitiger Öffentlichkeitsbeteiligung mit dem formellen Planungs- und Genehmigungsverfahren ist ein, wie in Kapitel 2.4.1 ausgeführt, in Wissenschaft und Praxis intensiv diskutiertes Thema, zu dem unterschiedliche Einschätzungen vorliegen. Werden auf der einen Seite die vorhandenen Verknüpfungsmöglichkeiten angesichts der Komplexität der Verfahren und ihrer Dauer als ausreichend beschrieben, wird auf der anderen Seite auf die Notwendigkeit einer stärkeren Verzahnung durch einen kontinuierlichen und übergreifenden Gesamtprozess verwiesen. Durch die Ergänzung des Verwaltungsverfahrensgesetzes mit § 25 Abs. 3 hat der überwiegend wissenschaftliche Diskurs über Ansätze, Möglichkeiten und Grenzen einer Verknüpfung deutlich an Fahrt aufgenommen. Im Unterschied dazu zeigt die Umsetzung in der Praxis, wie schwierig sich die Schnittstellen und die Verknüpfung von Öffentlichkeitsbeteiligung und Planungs- und Genehmigungsverfahren definieren und gestalten lassen. Hinweise und Ansatzpunkte, wie informelle Öffentlichkeitsbeteiligung in konkreten Projekten besser mit dem Planungs- und Genehmigungsprozess verknüpft werden kann, liefern die ausgewählten Beispiele. Durch Interviews in den Fallstudien konnten darüber hinaus Einschätzungen, Bewertungen und Änderungsvorschläge erhoben werden.

Die Ergebnisse werden im Folgenden entlang der Voraussetzungen zur Verknüpfung ausgeführt. Neben der Formulierung eindeutiger und transparenter Ziele der informellen Beteiligung (vgl. 4.1.1), richtet sich der Blick auf den Zeitpunkt der informellen Öffentlichkeitsbeteiligung, deren Frühzeitigkeit ein zentrales Dilemma der Verzahnung formeller und informeller Öffentlichkeitsbeteiligung darstellt (vgl. 4.1.2). Einen dritten Fokus bilden die Ergebnisse zur organisatorischen Verknüpfung des informellen Beteiligungsprozesses mit dem Planungs- und Genehmigungsverfahren (vgl. 4.1.3). Abschließend werden die Ergebnisse zusammengefasst und Schlussfolgerungen erläutert (Kap. 4.1.4).

#### 4.1.1 Ziele der Öffentlichkeitsbeteiligung: Information, Optimierung und Akzeptanz

Ausgangspunkt eines jeden Prozesses zur Öffentlichkeitsbeteiligung ist die Vergewisserung darüber, was mit der Öffentlichkeitsbeteiligung erreicht werden soll. Die Definition der Ziele sollte deshalb jeweils zu Beginn aller weiteren Schritte zur Konzeption, Umsetzung und Evaluation der Beteiligungs-



prozesse erfolgen. Bereits die Auswertung der Beispiele zeigt, dass diese mit Blick auf die Formulierung von Zielen als gute Praxis bezeichnet werden können. So finden sich in den Projektdokumentationen weitgefächerte Ziele, die mit der Öffentlichkeitsarbeit erreicht werden sollten. Da im Rahmen dieser Studie die ausgewählten Projekte nicht evaluiert werden konnten, kann die Zielerreichung weder eingeschätzt noch bewertet werden. In der Beschreibung reichen die Ziele der Öffentlichkeitsbeteiligung von der Information der Bevölkerung über die inhaltliche Weiterentwicklung eines Vorhabens bis zur Erarbeitung von Alternativen. So sollte beispielsweise die informelle Öffentlichkeitsbeteiligung zum Lückenschluss der Autobahn A 33 zur A 1 zunächst informieren und Transparenz über Bedarfe, Planungen, Verfahren und Entscheidungen herstellen. Zudem sollte für andere Meinungen und Positionen sensibilisiert werden. Inhaltlich ging es um die Minimierung von Belastungen für betroffene Bürgerinnen und Bürger und um die konkrete Beteiligung an der Trassenplanung. Hervorzuheben ist das in den meisten Beispielen genannte Ziel der Suche nach neuen Lösungen, sei es durch einen ergebnisoffenen Dialog (Flughafenerweiterung Frankfurt), durch Alternativenprüfung (Umspannwerk Garenfeld), durch die Entwicklung eines optimalen Streckenverlaufs (Mainzelbahn) oder die Beratung über Verbesserungen und Änderungsvorschläge (Rheintalbahn).

In den Fallstudien konnte ein Blick hinter diese Formulierungen geworfen werden. Ihre konkrete Interpretation durch die unterschiedlichen Beteiligten gab Hinweise auf die Transparenz, die Verbindlichkeit und die Widersprüchlichkeiten der Zielformulierungen. Leitende Fragen waren dabei: Wie wichtig ist die konkrete Festlegung von Zielen für den Erfolg informeller Öffentlichkeitsbeteiligung? Welche Ziele verfolgen die Vorhabenträger mit der Öffentlichkeitsbeteiligung? Mit welchen Erwartungen nehmen Bürgerinitiativen und Umweltverbände an den Veranstaltungen teil? Wie definieren oder interpretieren Genehmigungsbehörden die Ziele?

Mit Blick auf die Ziele nennen die befragten Vorhabenträger zuvorderst die möglichst transparente Darstellung ihrer Planungen und ihres Vorhabens.

V: *„Wichtig ist klarzumachen, was direkter Gegenstand des Projektes ist und was innerhalb eines anderen Forums zu adressieren ist.“*

V: *„Ich möchte nicht den Eindruck bekommen, ich dürfte etwas mitentscheiden, was sich im Nachhinein als bereits entschieden herausstellt. Dann höre ich von vorneherein einfach nur zu, ärgere mich zwar immer noch darüber. Öffentlichkeitsbeteiligung wird mich nicht dazu bringen, dafür zu sein, aber sie stellt Glaubwürdigkeit in der Kommunikation her.“*

Auch die befragten Genehmigungsbehörden verweisen auf den Stellenwert einer transparenten Darstellung der Beteiligungsziele.

G: *„Wir weisen immer darauf hin, dass es wichtig ist, dass jemand die Wirkungen der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung auf das Verfahren erklärt, da ansonsten von falschen Erwartungshaltungen ausgegangen wird. Nichts ist schlimmer als ein halbes Jahr Zeit zu investieren und dann zu hören, dass das geltende Recht nicht verändert wird. Dann gehen die Menschen auseinander und sagen, dass sie sich das anders vorgestellt haben. Die Art und Weise, wie das gemacht wird, ist sehr unterschiedlich.“*

G: *„In dem ganzen Feld lassen sich sehr viele Dinge klären, wenn jemand im Vorfeld den Mut hat zu sagen, was rechtlich geregelt, was freiwilliger Bereich ist und mit wem man etwas aushandeln kann – mit der Genehmigungsbehörde kann man nichts aushandeln.“*

G: *„Man braucht den Mut zu sagen, was Beteiligung ist und wo ihre Grenzen liegen.“*

Diesem so einfach und selbstverständlich lautenden Ziel wird in der Praxis oft (zu) wenig Aufmerksamkeit geschenkt. Der Verweis auf den „Mut“, den es bedarf, um auf Grenzen der Beteiligung hinzuweisen, legt nahe, dass dies keineswegs immer auf der Agenda steht. Wie wichtig es ist, bereits an dieser Stelle genau zu formulieren, zeigt die Evaluation der informellen Öffentlichkeitsbeteiligung zur Ortsumgehung Waren. Diese verdeutlicht am Beispiel der Verkehrswegeplanung, wie gering und oft-

mals nicht offengelegt die Spielräume der Beteiligung sein können. So birgt die frühzeitige Beteiligung an einem Verkehrsvorhaben, das nach positiven Votum zum Bundesverkehrswegeplan angemeldet werden soll, die Gefahr, Erwartungen an eine Umsetzung zu wecken, die nach Anmeldung allein in Verantwortung des zuständigen Ministeriums liegt (vgl. Bertelsmann Stiftung 2012). Um möglichen Missverständnissen und späteren Enttäuschungen vorzubeugen, bedarf es deshalb vor jeder informellen Öffentlichkeitsbeteiligung einer Klärung des Gegenstandes, des Verständnisses und der Ziele sowie ihrer rechtlichen Spielräume (Bezirksregierungen NRW 2015, S.5). Dies beinhaltet eine deutliche Benennung der Grenzen der Beteiligung, die sich sowohl auf die inhaltlichen Aspekte der Planung („ob“ und/oder „wie“) als auch auf die rechtlichen Rahmenbedingungen beziehen. Diese Transparenz alleine reicht nicht aus, um strittige Vorhaben in ruhigeres Fahrwasser zu manövrieren. Sie ist aber ein wichtiger Baustein zu einer Glaubwürdigkeit in der Kommunikation. Nicht immer werden definierte Rahmenbedingungen von den anderen Akteuren auch akzeptiert. Sofern hier aber keine gemeinsame Basis gefunden werden kann, bleibt auch die Akzeptanz des weiteren Verfahrensverlaufs und seiner späteren Ergebnisse gleichsam in der Luft hängen.

Mit der Transparenz einhergehend wird in den Interviews von den Vorhabenträgern eine kontinuierliche und fachlich qualifizierte Weitergabe von Informationen als wichtiges Ziel genannt. Diese wird als Voraussetzung und als Garant für ein transparentes Vorgehen und in der Folge für eine Akzeptanz des Verfahrens bewertet.

*V: „Es geht nicht um einen Verkaufsjob, es geht um einen Informationsjob.“*

*V: „Wir haben relativ schnell festgestellt, dass so ein Projekt, das für uns, die das Projekt wollen, eine tolle Sache ist, für andere vielleicht Angst bedeutet. Mit ein bisschen Empathie kann man sich auch vorstellen, wo die Ängste liegen und kann das nachvollziehen und muss dann einfach auch erkennen, dass es wichtig ist, Informationen zu liefern. Ziel war vorrangig die Information. Relativ früh haben wir erkannt, dass wir ein Forum schaffen müssen.“*

*V: „Der erste Punkt ist, dass sie informiert werden müssen, um eine Meinung zum Projekt ausbilden zu können. Dies ist der einzige Weg, um eine Genehmigung zu erhalten. Dabei ist die Genehmigung nur der Anfang vom eigentlichen Projekt, d.h. es ist auch während der Projektumsetzung und der Betriebsphase wichtig, den Kontakt zu behalten. Der zweite Punkt ist, dass man bei solchen Vorhaben die Menschen möglichst gründlich fachlich informiert. Zwar hat jeder am Ende seine eigene Sicht, dennoch sollte man aus Sicht des Vorhabenträgers die Leute so gut wie möglich fachlich informieren.“*

Fachlich qualifizierte und transparente Information trägt, so die Einschätzung der Vorhabenträger und auch einiger Genehmigungsbehörden, dazu bei, Informationslücken zu schließen und Ängste zu nehmen, um so perspektivisch die Akzeptanz für das Verfahren zu vergrößern. Mit einer höheren Akzeptanz für das Verfahren soll sich – so die Erwartung einzelner Vorhabenträger – auch die Akzeptanz für das Vorhaben insgesamt vergrößern. Dies findet sich beispielsweise bei der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung zur Westküstenleitung Schleswig-Holstein. Neben der Information der Bürgerinnen und Bürger und der Ermittlung eines Vorzugskorridors für die Leitungsführung zielte die informelle Öffentlichkeitsbeteiligung explizit auf die Erhöhung der Akzeptanz für das Vorhaben. Dies sollte, so die Erwartung, zu einer Entlastung des weiteren Verfahrens führen. Eine verbesserte Akzeptanz sollte bspw. auch im Projekt „B27/B28-Anschlüsse des Schindbautunnels in Tübingen“ von einer hohen Transparenz der Entscheidungsfindung ausgehen. Der Aufbau und der Erhalt von Akzeptanz für Windenergieanlagen sind neben der Förderung des Dialogs sowie der Beratung im Vorfeld und während der formellen Planungs- und Genehmigungsverfahren auch Ziele der Öffentlichkeitsbeteiligung, die von der Servicestelle Windenergie Kreis Steinfurt durchgeführt wird.

Die Mehrheit der befragten Genehmigungsbehörden geht gleichfalls davon aus, dass die Definition des Beteiligungsgegenstandes sowie die Offenlegung der Grenzen der Öffentlichkeitsbeteiligung erheblich dazu beitragen können, falsche Erwartungen zu vermeiden.

*G: „Bei der Frage, welche Auswirkungen ein informelles Verfahren im Hinblick auf Akzeptanz hat, wird (...) gerne vergessen, dass die Entlastung des Verfahrens eine wichtige Rolle spielt. Man bekommt für informelle Verfahren auf Dauer keine Akzeptanz, wenn nicht anschließend die Planfeststellungsverfahren entlastet werden. Wenn dort die gleichen Konflikte wieder aufpoppen, bringt das nicht viel.“*

Die auch von den Genehmigungsbehörden hervorgehobene Verfahrensakzeptanz soll aus Perspektive einzelner Vorhabenträger zu einer verbesserten Akzeptanz des eigentlichen Vorhabens beitragen. Wie schwierig es jedoch ist, Vertrauen und damit auch Verfahrensakzeptanz (nur) auf der Grundlage einer transparenten Informationspolitik aufzubauen, verdeutlichen die Aussagen von Akteuren der beteiligten Öffentlichkeit. In den Interviews wird in diesem Zusammenhang wiederholt hervorgehoben, dass Verfahrensakzeptanz nicht zwingend zu Ergebnisakzeptanz führe. „Hardliner“ ließen sich auch nicht von einem guten Verfahren überzeugen.

*Ö: „Bei der Beteiligung ging es einzig und allein um die Beschleunigung des Verfahrens mit allen Mitteln.“*

*KP: „Öffentlichkeitsbeteiligung ist letztendlich eine vertrauensbildende Maßnahme, wenn auch die Skeptiker dadurch auch kein Vertrauen aufbauen.“*

Ein weiteres, bereits in den 20 Beispielen im Vordergrund stehendes Ziel der informellen Öffentlichkeitsbeteiligung, das auch in den Fallstudien-Gesprächen hervorgehoben wurde, ist die inhaltliche Optimierung der geplanten Vorhaben durch den Einbezug lokal vorhandenen Wissens und spezifischer Vor-Ort Kenntnisse.

*G: „Wenn es ein Beteiligungsverfahren im Vorfeld des Planfeststellungsverfahrens gibt, erhält man Informationen durch die Bürger, an die man auf anderem Wege nicht kommen würde. Die Bürger bzw. die Betroffenen kennen alle Details. Sie haben das konkrete Wissen, vor Ort. Auch werden den Bürgern die Ängste vor den Planungen genommen.“*

*V: „Die Planung sollte durch die Bürgerbeteiligung qualifiziert werden. Tipps von den Bürgern sollten mitgenommen werden. Die Bürger sind die Profis, kennen die lokalen Gegebenheiten am besten. Sie können Hilfestellungen für die Planung geben. Das erleichtert dann auch den Bauablauf. Das haben die Planer oder Ingenieure aber zum Teil sehr kritisch gesehen.“*

Einige der untersuchten Beispiele eröffneten in der von ihnen verantworteten Beteiligung Räume zur Erarbeitung von Planungsalternativen. Bei dem Projekt Mainzelbahn verfolgte beispielsweise der Vorhabenträger den Anspruch, die Planungen durch die Beteiligung zu qualifizieren. Die Bürgerinnen und Bürgern wurden als Profis und Expertinnen bzw. „Bürgerentscheider“ bezeichnet, um zu betonen, dass sie mit den lokalen Gegebenheiten am besten vertraut sind. Mit der Beteiligung wurde auf diesem Weg das Ziel einer Einbindung des lokalen Wissens bzw. des Expertenwissens verfolgt. Im Ergebnis wurden die Planungen an verschiedenen Stellen modifiziert (Streckenverlauf) und die Anordnung der Haltestellen mit den Beteiligten abgestimmt. Der Vorhabenträger bewertet dies als verbesserte Sozial- und Umweltverträglichkeit des Vorhabens. Die Entwicklung alternativer Korridore war ein Thema im Beteiligungsprozess des Vorhabens Shell Connect in Köln. Gemeinsam mit den Betroffenen und Stakeholdern wurde im Rahmen der informellen Beteiligung eine Lösung erarbeitet, um den Trassenverlauf bezüglich des Umwelt-, Landschafts- und Gewässerschutzes möglichst konfliktarm zu gestalten. Auch im Rahmen des Mediationsverfahrens zum Umspannwerk Garenfeld erfolgte eine Prüfung von Standortalternativen. In der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung zum Ostbayernring, einer bestehenden Stromtrasse, die aufgrund zu geringer Kapazitäten ausgebaut werden musste, ging es um die Entwicklung gemeinsamer Trassenkorridore. Die informelle Öffentlichkeitsbeteiligung zum Bau des Trianel Wasserspeicherkraftwerks Rur zielte gleichfalls auf eine offene Projektentwicklung, bei der verschiedenen Varianten gemeinsam geprüft und die entsprechenden Detailplanungen ausgearbeitet wurden. Diese Beispiele zeigen, dass die Forderung nach Entscheidungsspielräumen und die Prüfung von Alternativen in der Zielsetzung informeller Beteiligung zu umweltrelevanten Vorhaben berücksichtigt werden kann. Noch stellen sie jedoch Ausnahmen dar. Optimierung der geplanten Vorhaben ist ein

Ziel, dem durch die Prüfung oder sogar Umsetzung von Alternativen weitergehende Ziele hinzuzufügen sind.

In mehreren Gesprächen wurde sowohl von Vorhabenträgern und Genehmigungsbehörden, als auch von Bürgerinitiativen auf die zum Zeitpunkt der Beteiligung vorhandenen Gestaltungsspielräume hingewiesen. Die Einschätzung, ob dies auch eine grundsätzliche Entscheidung über das „Ob“ eines Vorhabens oder „nur“ die Festlegung eines Spielraums beinhalten sollte, differieren dabei jedoch erheblich – vor allem zwischen den verschiedenen Akteursgruppen. Von Seiten der befragten Öffentlichkeit (Bürgerinitiativen, Naturschutzverbände) werden in den Interviews die Mitwirkung der beteiligten Öffentlichkeit auch an Entscheidungen zur Gestaltung des Vorhabens und (seltener) eine eigenständige Entscheidung hervorgehoben. Deren Befürworterinnen und Befürworter setzen auf größtmöglichen Einfluss und somit auf Mitgestaltung und Mitentscheidung, d.h. auf eine Form demokratischer Mitwirkung. Neben dem Wunsch, gut informiert zu werden, verbinden die befragten Bürgerinitiativen und Naturschutzverbände mit ihrer Teilnahme an der Öffentlichkeitsbeteiligung häufig auch die Diskussion und Entscheidung über das grundsätzliche „Ob“ eines Vorhabens oder den Einbezug von Vorhabenvarianten.

Ö: *„Viel wichtiger als in irgendwelchen späten Phasen mühsame Prozesse zu führen, ist uns eigentlich frühzeitig auf das Thema in einer Phase einzuwirken, in der noch Gestaltungsspielraum besteht. Und der größtmögliche Gestaltungsspielraum jenseits von irgendwelchen kleinen Details besteht eigentlich in der Phase, in der über Grundsätze und Varianten gesprochen wird und das ist natürlich lange, bevor irgendwelche Planfeststellungsunterlagen auf dem Tisch liegen.“*

Ö: *„Wir haben nicht am Runden Tisch teilgenommen, da das „Ob“ nicht zur Diskussion stand. Es hat in der Bürgerinitiative viel Überredung gekostet, doch daran teilzunehmen. Im Nachhinein sage ich, das war verlorene Zeit.“*

Ö: *„Es muss immer Alternativen zu den Standorten geben. Es wurden einige Alternativen geprüft und vorgebracht, über die man hätte diskutieren können. Es gab keine Kompromissfähigkeit, obwohl auch aus der Bürgerschaft Alternativen vorgeschlagen wurden.“*

Aber auch in den Interviews mit den Vertreterinnen und Vertretern der Vorhabenträger und Genehmigungsbehörden wird auf die Bedeutung der Diskussion über Alternativen und Entscheidungsspielräume verwiesen.

V: *„Wir wollten bewusst Varianten anbieten und wir hatten ein offenes Ohr für das, was uns gesagt wurde. Wir haben offen gefragt. Wir haben die Einwände gehört und die waren auch sinnvoll.“*

V: *„Wichtig ist – und das ist der Fehler, den viele technische Firmen machen –, dass man technisch alles optimiert und klargezogen und die beste Lösung gefunden hat, die man dann allen erklären möchte. Das ist der Fehler. Man muss alle Optionen gut kennen, aufarbeiten und bewerten, aber man darf noch keine Entscheidung getroffen haben. Es darf eine bevorzugte Lösung geben, die man auch erklärt, ohne jedoch eine Entscheidung getroffen zu haben. Auch bei der Auswahl der zu untersuchenden Lösungen sollten die Betroffenen eingebunden werden. Bereits da kann man die Menschen „mit auf die Reise zu nehmen.“ Sie sollen nicht die großen Unterstützer des Vorhabens werden, aber sie sollen in die Entscheidungen eingebunden werden, die man dann trifft.“*

G: *„Den richtigen Zeitpunkt muss der Vorhabenträger entscheiden. Dann muss das Beteiligungsverfahren laufen, in dem es eine Offenheit für die „Ob-Frage“ und für andere Ideen und Varianten geben sollte.“*

G: *„Es muss um die „Ob-Frage“ gehen; wird überhaupt umgesetzt und es muss um die Diskussion von Varianten gehen.“*

Nicht nur die Diskussion über Varianten, sondern auch die Offenheit für die weitere Bearbeitung von Alternativen zeichnet gute Beteiligungspraxis aus. Dieses in der Literatur vielfach betonte Ziel wird

auch in den untersuchten Fallstudien als wichtige Voraussetzung einer gelingenden Öffentlichkeitsbeteiligung herausgestellt.

Informationen offenlegen, Transparenz herstellen, Planung optimieren, in Alternativen denken und Akzeptanz für das Vorhaben schaffen – so lassen sich die Ziele der Öffentlichkeitsbeteiligung aus der Perspektive der befragten Vorhabenträger zusammenfassen. Fachlich qualifizierte, kontinuierliche und transparente Information sollen, so die Erwartung, die Akzeptanz des Verfahrens erhöhen und damit zugleich die Akzeptanz des Vorhabens vergrößern. Gleichzeitig soll informelle Beteiligung dazu beitragen, frühzeitig Konflikte zu erkennen, um im weiteren Verlauf Verzögerungen und zusätzliche Kosten bei der Umsetzung der Vorhaben zu vermeiden und den Ressourceneinsatz zu verbessern. Darüber hinaus zielt die untersuchte informelle Öffentlichkeitsbeteiligung in vielen Fällen durch die Einbindung der Kompetenzen von Bürgerinnen und Bürgern, Umweltverbänden und anderen Akteuren der Zivilgesellschaft auf die inhaltliche Verbesserung und Weiterentwicklung von Vorhaben und Planungen. Die Befunde machen deutlich, wie wichtig es ist, dass Vorhabenträger ihr Beteiligungsverständnis nicht nur reflektieren, sondern auch offenlegen, d.h. ihre mit der Öffentlichkeitsbeteiligung verbundenen Erwartungen und Ziele im Vorfeld definieren und veröffentlichen. Dies führt zwar nicht zwangsläufig dazu, dass Konflikte ausbleiben, doch trägt dieses Vorgehen zur Vermeidung von Missverständnissen bei und kann zumindest Grundlage einer vertrauensvolleren Zusammenarbeit werden.

#### 4.1.2 Der richtige Zeitpunkt frühzeitiger Öffentlichkeitsbeteiligung

In den Diskussionen um informelle Öffentlichkeitsbeteiligung ist die Frage nach dem richtigen Zeitpunkt vielfach besprochen, aber nicht abschließend behandelt (vgl. 2.4.1). Zwar sind die Zeitpunkte der formellen Beteiligung in den jeweiligen gesetzlichen Grundlagen festgelegt, die Spielräume für die Durchführung informeller Prozesse sind jedoch erheblich. In den Interviews wurde deshalb neben den Gründen für den jeweils gewählten Zeitpunkt der informellen Öffentlichkeitsbeteiligung vor allem die Erfahrungen und Schlussfolgerungen mit Blick auf den gewählten Zeitpunkt erfragt.

*V: „Frühzeitig bedeutet aber auch das Wagnis, dass noch nicht alle Fragen zu dem Zeitpunkt durchgearbeitet wurden.“*

*V: „Das ist ja die Crux mit dem informellen Verfahren, den richtigen Zeitpunkt zu finden. Eigentlich sollte man immer über den jeweiligen Stand informieren, muss dann aber dazu sagen, dass mehr Informationen im Moment nicht da sind. Sobald man an die Öffentlichkeit geht, sind Erwartungshaltungen da, man wisse schon alles, nach dem Motto, aha, das wollen sie uns nicht sagen, da ist bestimmt irgendwas faul. In Wirklichkeit können wir das noch nicht sagen.“*

*V: „Wichtig ist der richtige Zeitpunkt für die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung. Diesen zu bestimmen, ist nicht einfach. Die Planungen dürfen noch nicht zu fix sein, sie dürfen aber auch nicht im luftleeren Raum hängen.“*

*G: „Frühzeitig ist eigentlich immer falsch, den einen ist es zu früh, den anderen zu spät. Es braucht einen gewissen Konkretisierungsgrad. Es macht wenig Sinn, einen Runden Tisch zu machen, wenn man nur die Idee hat. Das möchten aber viele, die sagen, wir wollen auch über das „Ob“ noch entscheiden können und nicht nur das „Wie“ beeinflussen. Das kann vielleicht die öffentliche Hand sich leisten, wenn es eine Gemeindeplanung ist, oder man wie bei Stuttgart21 noch eine Abstimmung macht, aber ein privater Antragsteller entscheidet alleine über das „Ob“ und will es nicht davon abhängig machen, ob die Gemeinde, die Bevölkerung und die Verbände es auch mittragen.“*

*BM: „Der Vorhabenträger sollte mehr über seine eigene Planung wissen. Das war einer der Punkte, die dem Vorhabenträger vorgeworfen wurden, dass einige Fragen nicht beantwortet werden konnten und der Planungsstand noch lange nicht so weit war. Wenn ich warte, bis die Planungsunterlagen wirklich reif sind, dann würden wir jetzt erst beginnen mit der ersten Informationsveranstaltung. Das kann es*



*auch nicht sein. Es ist irgendwie ein Kompromiss, den der Bürger bereit sein muss mitzutragen, damit er dann schon zu einem frühen Zeitpunkt gehört wird, wohl wissend, dass die Informationen noch nicht vollständig sind.“*

Die Antworten machen deutlich, dass vieles dafür spricht, Öffentlichkeitsbeteiligung zu beginnen, wenn noch nicht alle Würfel gefallen sind, „sondern wenn maßgebliche Realisierungsoptionen bis hin zu Bedarfsfragen noch offen sind. Sind bestimmte Fragen nicht mehr offen, sondern z. B. auf einer vorgelagerten Ebene bereits entschieden, muss dies allen Beteiligten klar sein. Beteiligung darf keine falschen Hoffnungen wecken“ (Flasbarth et al. 2013, S.12). Dem Vorhabenträger bietet ein solch früher Zeitpunkt die Chance, Maßnahmen und Projektvarianten vorzustellen, bevor hohe Planungskosten entstehen. Zudem kann durch Dialoge mit der Öffentlichkeit zu einem frühen Zeitpunkt und im Sinne eines frühzeitigen Konfliktmanagements eine möglichst verträgliche Gestaltung des Projekts erreicht werden. „Für einen zielführenden Austausch ist es unerlässlich, dass der Vorhabenträger die Betroffenen umfänglich über das geplante Vorhaben informieren kann, ohne die Planungen bereits zu weit vorangetrieben zu haben. Alle relevanten Sichtweisen sollten bei der Entwicklung von Plänen und Alternativen noch einfließen können. Je weiter ein Vorhaben vorangeschritten ist, desto geringer ist jedoch die Bereitschaft des Vorhabenträgers, die Vorschläge der Betroffenen zu berücksichtigen“ (Bezirksregierungen NRW 2014, S. 15).

Auf der anderen Seite – und auch darauf weisen einige Gesprächspartnerinnen und -partner hin – birgt eine zu frühe Beteiligung die Gefahr, nur einen diffusen Projektstand vorstellen zu können, viele Fragen unbeantwortet lassen zu müssen und falsche Erwartungen hinsichtlich der Konkretisierung zu wecken. Verwiesen wird unter anderem darauf, dass zu einem frühen Zeitpunkt im Planungsprozess bereits eine sehr konkrete Detailebene besprochen wird und die Öffentlichkeit im Folgenden von Planungen ausgeht, die sich im weiteren Verlauf doch nicht als tragfähig herausstellen. Befürchtet wird auch, dass ein noch offenes Projekt für die Bürgerschaft nicht vorstellbar und wenig greifbar ist.

*V: „Der Zeitpunkt war zu früh. Bei der Variantenprüfung hätte bereits eine verantwortungsbewusst gefällte Entscheidung von kompetenten Entscheidungsträgern vorliegen sollen. Dann erst hätten die Bürger sinnvoll über das „Ob“ entscheiden können.“*

*V: „Man kann einen Bürgerdialog nur dann sinnhaft und glaubwürdig durchführen, wenn man zum frühestmöglichen Zeitpunkt beginnt.“*

*G: „Wenn man sehr früh sagt, wir haben was vor, läuft man Gefahr, dass ein Projekt in der Öffentlichkeit zerredet wird und man in eine Kommunikationssituation gezwungen wird, in der man konkret gar nichts sagen kann. Das bedeutet, dass man als Land und als Bürger erdulden muss, dass ein Projekt erst ab einer bestimmten Planungsreife in die Diskussion kommt. Ansonsten sind das Phantomdiskussionen.“*

*G: „Das Problem ist, dass man bei diesem vorgelagerten Beteiligungsverfahren seine Planungsebene verlässt und gleich auf extreme Detailschärfe gehen muss – und darüber ist der Vorhabenträger noch gar nicht sprechfähig.“*

*G: „Die Fragen sind von den Bürgern wirklich gekommen: ‚Ja wo geht es denn lang? Davon hängt unser Votum nachher ab!‘ Da haben wir gesagt: ‚Ja, wissen wir noch nicht genau.‘ Da war klar: Da stimmt doch was nicht, das Verfahren ist doch Murks, das wir grade hier machen.“*

Ob informelle Beteiligung so „früh wie möglich“ oder so „früh wie nötig“ durchgeführt wird oder werden sollte und ob befürchtete Konflikte der entscheidende Anlass zur Durchführung eines frühzeitigen informellen Beteiligungsprozesses sind, wird in den untersuchten Fallbeispielen als schwieriger Balanceakt bzw. als „Kompromiss“ bezeichnet. Was die einen Akteure als förderlichen oder gar gelungenen Zeitpunkt beschreiben, wird von anderen als zu früh, da zu vage, oder zu spät, da ohne Alternativen, bewertet. Übereinstimmend wird das Festlegen des richtigen Zeitpunkts für den Start eines Beteiligungsprozesses jedoch als besondere Herausforderung wahrgenommen.



Als besonders kontraproduktiv werden Beteiligungsprozesse erlebt, bei denen der Beginn der informellen Öffentlichkeitsbeteiligung nicht bewusst gesetzt wurde, sondern der Vorhabenträger mit der informellen Öffentlichkeitsbeteiligung erst dann begann, als erste Informationen über ein umweltrelevantes Projekt bereits auf anderen Wegen in die Öffentlichkeit gelangt waren.

*Ö: „Es ist vorher durchgesickert, deshalb musste es an die Öffentlichkeit. Dabei gab es kein Konzept für die Öffentlichkeitsbeteiligung. Die dachten, sie sagen das und wir sagen alle danke und dann machen sie es. Es wird schon hingetrickst.“*

*BM: „Durch eine undichte Stelle ist es dann doch an die Presse gegangen und das Kind wurde mit dem Bade ausgeschüttet. Dann war das Projekt in der Öffentlichkeit und wir taten uns schwer.“*

Diese schwierigen Erfahrungen führen bei einem Vorhabenträger zum Rückschluss, informelle Öffentlichkeitsbeteiligung noch früher anzusetzen.

*V: „Ich hätte noch früher angefangen. Wir waren noch rechtzeitig, aber wir waren schon relativ spät. Und das hat zwei Seiten. Es hat uns sehr geholfen, dass wir die technische Lösung geändert haben. D.h. wir haben nicht nur zugehört sondern auch tatsächlich verändert. Das hat uns sehr geholfen und viele haben das positiv gesehen. Wenn wir die Leute früher eingebunden hätten, dann hätten wir diese Änderung vermeiden können und wären früher auf diese Lösung gekommen.“*

Die Befunde aus den Fallstudien zeigen, dass eine „frühzeitige“ Beteiligung zwar von allen Akteuren als relevant erachtet wird. Der Zeitpunkt kann aber auch vor dem Hintergrund der nun vorliegenden Erfahrungen im Vorfeld nicht eindeutig definiert werden, zum einen, weil es keinen allgemein übertragbaren richtigen Zeitpunkt gibt, zum anderen, weil man diesen letztlich auch nicht kennt. Zudem gibt es – in Abhängigkeit der von den unterschiedlichen Akteuren mit dem Beteiligungsprozess verbundenen Ziele – kontroverse Einschätzungen zu dem notwendigen Grad der Offenheit bzw. Konkretisierung des Vorhabens zum Zeitpunkt der Beteiligung. Erachten einige Akteure vor allem der organisierten Öffentlichkeit sowie wissenschaftliche Expertinnen und Experten die Diskussion um das „ob“ für eine Voraussetzung für eine gelungene Öffentlichkeitsbeteiligung, so schließen vor allem private Vorhabenträger, aber auch eine nicht geringe Zahl der Genehmigungsbehörden genau diese Offenheit aus. Argumentiert wird, dass frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung erst dann initiiert werden sollte und nur dann gelingen kann, wenn das Vorhaben bereits konkretisiert ist (siehe 4.1.1.).

Auch wenn die Antworten auf die Frage nach dem richtigen Zeitpunkt differenziert und projektspezifisch ausfallen, weisen die Befunde auf wichtige Aspekte, die nahelegen, informelle Beteiligung so früh wie möglich anzusetzen. Vor allem die Gefahr, dass die Öffentlichkeit nicht durch den Vorhabenträger selber sondern auf anderen Wegen, z.B. durch die Presse, von der Planung eines umweltrelevanten Vorhaben erfährt, kann durch ein möglichst frühzeitiges Veröffentlichen des Projekts gebannt werden. Umfangreiche Konflikte, die erst während des Planfeststellungsverfahrens – meist während der Offenlegung der Unterlagen – auftreten, können dann nur schwer angesprochen und kaum noch gelöst werden, wenn informelle Beteiligung erst während des formellen Planungsprozesses beginnt und nicht vorgelagert durchgeführt wird. So früh wie möglich zu beginnen, heißt zu starten, sobald erste Informationen vorliegen, die für die Öffentlichkeit relevant sein könnten. Die untersuchten Beispiele zeigen, dass kaum etwas weniger Vertrauenszerstörendes oder Vertrauensverhinderndes geschehen kann als ein „Projekt-Outing“ durch Dritte. Der dadurch verursachte Vertrauensverlust kann im weiteren Prozess kaum wieder aufgefangen werden. D.h. auch wenn ein bestimmter (fortgeschrittener) Verfahrensstand eines Vorhabens unabdingbar für die Eröffnung des Dialoges mit der Öffentlichkeit erscheint, müssen Informationen so frühzeitig wie nur möglich erfolgen, damit die Öffentlichkeit nicht aus anderen Quellen über geplante Vorhaben informiert wird. Um vor Antragstellung Konflikte zum „richtigen“, d.h. zu einem frühen Zeitpunkt aufzugreifen und sie gleichfalls zum Thema einer informellen Beteiligung zu machen (vgl. Ziekow et al. 2014, S. 19), geben aktuelle Leitfäden Hilfestellungen, die die Zuständigen in die Lage versetzen sollen, mithilfe einer Konfliktanalyse den für einen Planungs- und Genehmigungsprozess geeigneten Zeitpunkt zu identifizieren (a.a.O.). Früh genug bedeutet gleich-

zeitig, dass im Rahmen der informellen Öffentlichkeitsbeteiligung über mögliche Alternativen verhandelt werden kann.

„Nicht früh genug“ beginnen zu wollen, bedeutet gleichzeitig, den Zeitraum der informellen Öffentlichkeitsbeteiligung nicht nur in Zusammenhang mit dem jeweils anstehenden formellen Planungs- und Genehmigungsverfahren zu betrachten, sondern den Gesamtprozess von der ersten Konzeption bis zur baulichen Realisierung eines Vorhabens in den Blick zu nehmen. Im Zuge dieses Perspektivenwechsels, der für die betroffene und interessierte Öffentlichkeit oft weitaus naheliegender ist als für die für einzelne Planungs- und Genehmigungsverfahren jeweils Zuständigen, verschiebt sich die Frage nach dem „richtigen“ Zeitpunkt“ weit nach vorne und bezieht strategische und konzeptionelle Arbeitsphasen ein. Öffentlichkeitsbeteiligung wird somit zu einem die Vorhabengenesse und -umsetzung kontinuierlich begleitenden Prozess. Inwieweit die Analysebefunde implizieren, dass frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen eines Genehmigungsverfahrens nicht losgelöst von den vorausgegangenen Planungsverfahren und strategischen Prozessen betrachtet und konzipiert werden sollte, wird im Folgenden näher betrachtet.

#### 4.1.3 Organisatorische Verzahnung informeller Öffentlichkeitsbeteiligung und formeller Verfahren

Eine der Bedingungen erfolgreicher Beteiligung ist ihre Responsivität. „Responsivität meint die Fähigkeit eines politischen Systems, auf die von den Bürgern aufgestellten Ziele und formulierten Probleme angemessen zu reagieren, was jedoch nicht heißt, daß das politische System immer imstande sein muß, alle Probleme der Bürger zu lösen“ (Kleger et al. 2004, S. 523). Mit Blick auf die Beteiligung lässt sich daraus schließen, dass die in einem Beteiligungsprozess erzielten Ergebnisse anschließend sowohl den Behörden als auch der beteiligten Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt und weiter genutzt werden müssen (vgl. Ziekow 2013, S. 759) und der Umgang mit ihnen transparent zu kommunizieren ist. Informelle Öffentlichkeitsbeteiligung wird nur dann den an sie gerichteten Erwartungen gerecht, wenn es gelingt, die Ergebnisse der Beteiligung in die anschließenden formellen Planungs- und Genehmigungsverfahren für alle Beteiligten nachvollziehbar einfließen zu lassen. Die Entscheidung darüber, wie dies umgesetzt wird und wie die Ergebnisse der Öffentlichkeitsbeteiligung in die einzureichenden Unterlagen integriert werden, ist formal dem Vorhabenträger überlassen. Daran hat sich mit dem 2013 neu hinzugefügten Absatz 3 des § 25 VwVfG nichts verändert. Eine umfassende Dokumentationspflicht ist nicht formuliert, es heißt dort vielmehr: „Das Ergebnis der vor Antragstellung durchgeführten frühen Öffentlichkeitsbeteiligung soll der betroffenen Öffentlichkeit und der Behörde spätestens mit der Antragstellung, im Übrigen unverzüglich mitgeteilt werden.“ Was eine ‘unverzügliche Mitteilung’ konkret bedeutet, kann der Vorhabenträger interpretieren.

Wie die Verzahnung der informellen Bürgerbeteiligung mit den formellen Verfahren erfolgt, wurde in den Interviews explizit thematisiert. Erfragt wurde, ob und wie sichergestellt wurde, dass sich der Vorhabenträger mit den Ergebnissen der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung im weiteren Verfahren qualifiziert auseinandersetzt. Erörtert wurde zudem, wie die Ergebnisse in den weiteren Planungs- und Genehmigungsprozess einfließen konnten und wie sie im weiteren Verfahren transparent dokumentiert wurden.

Zu Beginn der Gespräche wurde in diesem Zusammenhang auf die Schwierigkeit der Verknüpfung eingegangen.

*G: „Wir haben eine klare Regelung: beide Verfahrensschritte das informelle Verfahren, das vorher läuft, und das anschließende Genehmigungsverfahren sind voneinander getrennt und entkoppelt. Wenn man sie jetzt zusammenführen wollte, wüsste ich nicht, wie man das rechtstechnisch machen sollte. Wir haben schon Verfahren mit formeller Öffentlichkeitsbeteiligung und ich wüsste nicht, wie man an der Stelle enger zusammenrücken könnte“.*

*V: „Die Übergabepunkte vom informellen zum formellen Verfahren sind potentiell problematisch. Es bestehen Schwierigkeit die im informellen Verfahren entwickelten Ergebnisse auch der Planfeststellungsbehörde durchzureichen: So ist offen, ob die gemeinschaftlich entwickelte Trassenführung unter Berücksichtigung aller abwägungsrelevanter Kriterien Bestand haben wird.“*

*M: „Es darf nicht passieren, dass Kompromisse, die man im Beteiligungsprozess findet, im Planungsverfahren nicht mehr tragen.“*

Das Nebeneinander beider Prozesse wird dann als schwierig wahrgenommen, wenn im Vorfeld kein verbindlicher Umgang mit den Beteiligungsergebnissen festgelegt wurde und die Öffentlichkeit keine Sicherheit erhält, ob und wie die Ergebnisse eines Beteiligungsverfahrens berücksichtigt werden. Neben einer formellen Ausgestaltung der Schnittstellen, wie bspw. der Verpflichtung zur schriftlichen Dokumentationen der Ergebnisse der informellen Öffentlichkeitsbeteiligung (vgl. 4.1.3.1), kann die Verzahnung auch über die kommunikativen Vernetzungen der beteiligten Akteure (vgl.

4.1.3.2) erfolgen. Von Bedeutung ist in diesem Zusammenhang auch die Ausgestaltung der formellen Öffentlichkeitsbeteiligung, da die Glaubwürdigkeit eines Prozesses die Erfahrungen mit informeller und formeller Beteiligung einschließt (vgl. 4.1.3.3). Schließlich ist die Frage, ob und wie der Einbindung der informellen Öffentlichkeitsbeteiligung in das gesamte Verfahren im Sinne einer übergreifenden Verfahrensarchitektur gelingt, von Bedeutung (vgl. 4.1.3.4).

### **Schnittstellen formell gestalten – Dokumentation der Ergebnisse der Öffentlichkeitsbeteiligung**

Um die in der informellen Öffentlichkeitsbeteiligung erörterten Aspekte im Planungs- oder Genehmigungsverfahren berücksichtigen zu können, müssen sie zunächst entsprechend aufbereitet und dokumentiert werden. Die in dieser Studie analysierten Beispiele zeigen vielfältige Möglichkeiten zur Sicherung der Beteiligungsergebnisse auf. So wurden bspw. in der informellen Öffentlichkeitsbeteiligung zu den B 27/B 28-Anschlüssen des Schindhaubasistunnels in Tübingen die im Bürgerdialog erarbeiteten Alternativvorschläge von Planern als gleichwertige Lösungsansätze bearbeitet. Formeller gestaltete sich der Transfer der Ergebnisse des Mediationsverfahrens zur Umspannstation Garenfeld. Dort wurden in einem Mediationsvertrag 14 Alternativstandorte festgehalten. Nach ihrer Diskussion in einer Bürgerversammlung wurde sich auf einen Alternativstandort verständigt. Bei der informellen Öffentlichkeitsbeteiligung zum Ostbayernring verpflichtete sich der Vorhabenträger, die dort erarbeiteten Varianten in die Antragsunterlagen aufzunehmen. Ebenso wurden die Ergebnisse der informellen Öffentlichkeitsbeteiligung zur Stadtbahn Mannheim Nord Grundlage des Planfeststellungsverfahrens, nachdem das geänderte Streckenkonzept vom Gemeinderat verabschiedet wurde. Beim Planungsverfahren zur Westküstenleitung wurden die gesammelten Fragen und Anregungen des Beteiligungsverfahrens dem Vorhabenträger als „Pflichtenheft“ zur Beantwortung und Kommentierung übergeben.

In den Interviews wird vor allem von den Genehmigungsbehörden darauf hingewiesen, dass zur Sicherung der Ergebnisse der informellen Öffentlichkeitsbeteiligung diese zu dokumentieren und als Teil der Unterlagen für das nachfolgende Genehmigungsvorhaben aufzubereiten sind.

*G: „Bei uns ist es so, dass bei allen noch laufenden Verfahren die Ergebnisse der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung dokumentiert und daraufhin ausgewertet werden und in die Abwägung und Genehmigungsentscheidung einfließen. Bisher habe ich aber nicht den Eindruck, dass etwas zu grundsätzlichen Veränderungen eines Projekts führt, es sei denn, der Antragsteller sagt, er ist zu einer anderen Erkenntnis gekommen.“*

*G: „Durch die Bürgerbeteiligung wurden die Planungsunterlagen für das Planfeststellungsverfahren weiterentwickelt und qualifiziert. Die Ergebnisse des Bürgerdialogs schlagen sich direkt in den Planungsunterlagen nieder – daher auch den frühestmöglichen Zeitpunkt anstreben.“*

G: *„Wenn Dokumentationen vorliegen, sind diese auch Bestandteil der Genehmigungsunterlagen. Es ist wichtig, dass diejenigen, die sich bei frühzeitiger Öffentlichkeitsbeteiligung engagieren, auch sehen, dass das auch abgearbeitet wird und sich in den Unterlagen wiederfindet.“*

G: *„Es gibt den generellen Hinweis, dass im Sinne des § 25 also mehr oder weniger formalisiert, die Ergebnisse zu den Unterlagen des Planfeststellungsverfahrens dazu gehören. Wir erhalten sehr unterschiedlich intensive Rückläufe.“*

In der (guten) Praxis scheint sich somit durchzusetzen, dass die Ergebnisse der Beteiligung als Teil der Genehmigungsunterlagen aufbereitet werden. Nachzudenken ist in diesem Zusammenhang über eine noch stärkere Hinwirkung der Genehmigungsbehörde und die Verpflichtung der Vorhabenträger zur Dokumentation der Ergebnisse informeller Öffentlichkeitsbeteiligung.

### **Schnittstellen kommunikativ gestalten – Kontinuierliche Gesprächskultur**

Neben der Dokumentation der Ergebnisse wird in den Interviews der Fallstudien auf Kommunikation, Vernetzung und schließlich Zusammenarbeit von Vorhabenträger und Genehmigungsbehörde als Schlüssel zur Ausgestaltung der Schnittstellen zwischen informeller Öffentlichkeitsbeteiligung und formellem Verfahren verwiesen. Gefragt sind Vermittlungswege zwischen informeller Beteiligung (Vorhabenträger) und formellem Verfahren (Behörde), die gewährleisten, dass die Ergebnisse der Beteiligung in die Abwägungsprozesse der Planungs- und Genehmigungsverfahren einfließen. Hervorgehoben wird, dass es nur durch kontinuierliche Kommunikation zwischen den unterschiedlichen Beteiligten möglich wird, auch jenseits des formal geschriebenen Rechts die beiden Verfahren miteinander zu verknüpfen. Diese „Dialogbrücken“ (vgl. Ziekow 2013, S. 759) zielen auf den Aufbau einer Kommunikations- und Beteiligungskultur, die eine veränderte Haltung zu Kommunikation und Beteiligung beinhaltet und den Fahrplan für den gesamten Kommunikationsprozess zu einem Vorhaben umfassen sollte.

G: *„Das Verhältnis informeller Beteiligung und formeller Beteiligungsprozess ist durch Dialoge zwischen den Akteuren und nicht formell zu regeln.“*

G: *„Das informelle Ergebnis kann ich zwar nicht rechtlich ins formelle Verfahren überführen, wie es oft gefordert wird, das ist Sache des Antragstellers, wie er die Ergebnisse aufgreift. Aber wenn man miteinander in der Diskussion ist, dann sieht man die andere Sichtweise, kann diese vertieft darstellen und ich kann mir Gedanken machen, wie ich ihr entgegen kommen kann. Das ist schwierig.“*

G: *„Im informellen Prozess kann man sich nicht auf irgendetwas einigen, was die Genehmigungsbehörde im formalen Prozess aus rechtlichen Gründen nicht umsetzen kann. Deshalb wird man so eine Übertragung auch nie hinbekommen. Vielmehr muss es der Antragsteller aufgreifen und wir müssen sagen, es geht oder es geht nicht.“*

Konstatiert wird von den Gesprächspartnerinnen und -partnern, dass mit dem geltenden Recht gut zu arbeiten sei. Es gehe darum, die Verfahren kreativ zu verknüpfen. Aus Sicht der Genehmigungsbehörden bedarf es daher keiner neuen oder erweiterten Regelungen.

G: *„Selbstbindung schafft die Verknüpfung zwischen dem informellen und formellen Teil.“*

Argumentiert wird, dass informelle Prozesse leisten, was formelle Prozesse nicht leisten können – wichtig ist eine geeignete Vernetzung der beiden Vorgehensweisen. Gesetzliche Neuregelungen werden in den Interviews ganz überwiegend nicht als erforderlich erachtet. Der Aufbau einer übergreifenden Kommunikations- und Beteiligungskultur bei den Vorhabenträgern, den Behörden und der Öffentlichkeit zeichnet sich im Unterschied dazu als ein Schlüssel zur Verknüpfung informeller Beteiligung und formeller Verfahren ab.

### Den Baustein der formellen Öffentlichkeitsbeteiligung mitbedenken

Die Reflexion über Formen der Verzahnung von informeller Öffentlichkeitsbeteiligung mit den formellen Planungs- und Genehmigungsverfahren muss die vorhandenen Formen der formellen Öffentlichkeitsbeteiligung einschließen. Rechtlich vorgeschriebene formelle Formen der Öffentlichkeitsbeteiligung, wie z.B. Erörterungstermine und Stellungnahmen, werden zumeist ohne erkennbare Verbindungen zu den informellen Beteiligungsprozessen durchgeführt. Dies wird mit der rechtlich notwendigen Trennung informeller und formeller Beteiligung begründet, mit der Folge, dass eine Äußerung im informellen Beteiligungsprozess in einer späteren formellen Beteiligung als form- und fristgerechter Einwand wiederholt eingebracht werden muss. Daraus lässt sich schließen, dass „Dialogbrücken“ auch hier eine wichtige Klammer darstellen und vor allem der Öffentlichkeit eine Orientierung geben. Auch wenn formelle Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen dieser Studie keinen Schwerpunkt bildet, wurde formelle Beteiligung in diesem Zusammenhang punktuell in die Analyse einbezogen: Sie gehört vor allem aus der Perspektive der Öffentlichkeit zu dem Gesamtprozess der Genehmigung und Planung eines umweltrelevanten Vorhabens.

Formelle Beteiligungsverfahren werden in den Interviews als ein zentraler Baustein der Öffentlichkeitsbeteiligung beschrieben - vorausgesetzt sie sind qualitativ gut durchgeführt.

*G: „Die Begründung des Gesetzgebers, dass sich die formellen Verfahren als nicht ausreichend erwiesen haben und defizitär sind, halte ich für ein Ammenmärchen. Mir fehlt in dem Gesetzesmaterial die empirische Basis, die gibt es nicht. Das hat auch nichts damit zu tun, dass Genehmigungsbehörden obrigkeitstaatlich auftreten, das kann man schulen, dafür brauche ich keine informellen Verfahren.“*

Die in den Fallstudien angesprochenen Spielräume einer stärkeren Nutzung der formellen Beteiligung konnten im Rahmen der Studie nicht weitergehend untersucht werden, da der Fokus auf informellen Formen der Öffentlichkeitsbeteiligung lag. Mit Blick auf weitere Forschungen ist deshalb festzuhalten, dass auf der Grundlage einer Zusammenstellung guter Praxis der formellen Öffentlichkeitsbeteiligung ihre Verbesserungsmöglichkeiten sowie ihr Zusammenspiel mit informellen Formen der Beteiligung analysiert werden sollten.

### Von geeigneten „Andockverfahren“ für informelle Öffentlichkeitsbeteiligung bis zur übergreifenden Verfahrensarchitektur

Als komplexer Prozess setzt sich die Konzeption, Planung, Genehmigung und Umsetzung größerer umweltrelevanter Vorhaben aus mehreren aufeinander aufbauenden Planungs- und Genehmigungsverfahren zusammen. (vgl. Abb. 1). Informelle Öffentlichkeitsbeteiligung bei umweltrelevanten Vorhaben findet bisher zumeist im Vorfeld oder begleitend zu formellen Planungs- oder Genehmigungsverfahren statt.



Abbildung 1: Übersicht über die Verfahrensebenen der Planung, Zulassung und Realisierung von Verkehrswegen des Bundes mit kontinuierlicher Bürgerbeteiligung

| Verfahrensebenen | Planungsstufe bzw. Verwaltungsverfahren                                                     | Bürgerbeteiligung                                                                              |
|------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Bedarfsplanung   | Vorbereitung des BVWP und Projektanmeldungen                                                | Informelle Beteiligung durch BMVI und/oder Länder                                              |
|                  | Aufstellung des BVWP bis Kabinettsbeschluss                                                 | Formelle Beteiligung im Rahmen der SUP                                                         |
|                  | Aufstellung von Bedarfsplänen, Gesetzgebungsverfahren zu Ausbaugesetzen Straße bzw. Schiene |                                                                                                |
| Raumordnung      | Voruntersuchungen, Erstellung der Raumordnungsunterlagen                                    | Informelle Beteiligung durch den Vorhabenträger                                                |
|                  | Raumordnungsverfahren (ROV)                                                                 | In der Regel formelle Beteiligung durch Landesplanungsbehörde                                  |
|                  |                                                                                             | Informelle Beteiligung durch den Vorhabenträger                                                |
|                  | Linienbestimmung (bei Bundesfernstraßen und Bundeswasserstraßen)                            | Ggf. formelle Beteiligung im Rahmen der UVP (so weit kein ROV bzw. ein ROV ohne UVP stattfand) |
| Zulassung        | Entwurfsplanung, Genehmigungsplanung, Erstellung der Planfeststellungsunterlage             | Informelle Beteiligung durch den Vorhabenträger                                                |
|                  | Planfeststellungsverfahren                                                                  | Formelle Beteiligung durch Anhörungsbehörde                                                    |
|                  |                                                                                             | Informelle Beteiligung durch den Vorhabenträger                                                |
| Bau              | Ausführungsplanung                                                                          | Informelle Beteiligung durch den Vorhabenträger                                                |
|                  | Bauausführung                                                                               | Informelle Beteiligung durch den Vorhabenträger                                                |

Quelle: BMVI 2014, S. 18

Bisher wird die Mehrzahl der informellen Beteiligungsprozesse in einem zeitlichen Zusammenhang zum Planfeststellungsverfahren durchgeführt. So fanden auch die informellen Beteiligungsprozesse in den ausgewählten 20 Beispielen mehrheitlich unmittelbar vor dem Planfeststellungsverfahren statt (u.a. B 27/ B 28-Anschlüsse des Schindbaubasistunnels in Tübingen; Trianel Wasserspeicherkraftwerk Rur). Dieses dient in der bisherigen Praxis als wichtiger Anker für informelle Beteiligung. Eine besondere Verknüpfung von informeller Öffentlichkeitsbeteiligung und Planfeststellungsverfahren erfolgte bei der Rheintalbahn. Dort wurde vereinbart, dass vor dem Planfeststellungsbeschluss und der Finanzierungsvereinbarung zu jedem einzelnen Planungsabschnitt der begleitende Projektbeirat dazu abschließend berät.

Auch in den Fallstudien werden die meisten informellen Beteiligungsprozesse zwischen Raumordnungsverfahren (sofern notwendig) und Planfeststellungsverfahren durchgeführt. Die Ergebnisse der Beteiligung sind den Unterlagen beigelegt, die zum Planfeststellungsverfahren zusammengestellt und eingereicht werden.

Ö: „Es war nicht zu früh und auch nicht zu spät. Es war genau die Phase, wo man es hätte besprechen müssen. Eindeutig vor dem Zeitpunkt, wo die Unterlagen für das Planfeststellungsverfahren erstellt werden.“



Ö: „Frühzeitige Bürgerbeteiligung muss vor dem Zeitpunkt stattfinden, an dem die Unterlagen für das Planfeststellungsverfahren erstellt werden.“

Im Planfeststellungsverfahren sind zum Zeitpunkt der öffentlichen Auslegung der Planunterlagen und der Anhörung zu den vorgebrachten Einwendungen die Weichenstellungen für die planerisch ausgearbeitete „Amtslösung“ längst erfolgt und nur noch schwer umkehrbar oder modifizierbar. Deshalb wird in den Interviews als ein Ansatzpunkt zur besseren Verankerung informeller Öffentlichkeitsbeteiligung im formellen Prozessablauf auf das Raumordnungsverfahren verwiesen.

G: „Ob man den Runden Tisch besser vor dem Raumordnungsverfahren gemacht hätte, ist eine offene Frage. Man muss immer die Entwicklung in einem Verfahren sehen, hinterher ist man immer schlauer.“

Ö: „Es hat sich immer mehr gelöst. Wir waren nicht ganz blöd und haben im Unterschied zu Stuttgart21 von Anfang an mitgewirkt. Wir waren immer mit dabei. Jetzt ist mehr Ernsthaftigkeit eingetreten. Man hat akzeptiert, dass wir Fachwissen haben. Ein relativ frühes Einschreiten der Bürgerinnen und Bürger im Verlauf des Raumordnungsverfahrens (Abgabe der Stellungnahme, Vereinbarung eines Erörterungstermins) zeigte positive Auswirkungen.“

Wegen seines fachübergreifenden Charakters scheint das Raumordnungsverfahren besonders gut dafür geeignet, die oftmals wiederstreitenden Planungen und Nutzungsansprüche in Einklang zu bringen. Mit dem frühen Zeitpunkt, der im Rahmen dieses Verfahrens oft noch zu prüfenden alternativen Standorte, Trassen etc. und damit verbunden der Möglichkeit, das „Ob“ eines Projekts zu erörtern, erfüllen Raumordnungsverfahren in einigen Aspekten die Anforderungen an einen guten Beteiligungsrahmen. Zwar sieht auch das Raumordnungsgesetz die grundsätzliche Durchführung einer Öffentlichkeitsbeteiligung in § 15 III vor<sup>7</sup>, wobei die eindeutig festgelegten Standards zwischen den Bundesländern variieren.<sup>8</sup> Dennoch hat sich auch hier eine „Kombination von informeller ‚Vorab-Beteiligung‘ und förmlicher Anhörung im Raumordnungsverfahren“ als sinnvoll erwiesen (ARL 2014, S. 3). Entsprechend verknüpfen einige der untersuchten Beispiele die informelle Öffentlichkeitsbeteiligung mit dem Raumordnungsverfahren wie bspw. der Ostbayernring und das Wasserspeicherkraftwerk Rur.

Die Aufwertung des Raumordnungsverfahrens wird jedoch nicht übereinstimmend als guter Weg bewertet. Neben einer Stärkung der informellen Beteiligung durch den Ausbau des Raumordnungsverfahrens sprechen sich andere für seine Streichung des Raumordnungsverfahrens zugunsten einer informellen Öffentlichkeitsbeteiligung aus (vgl. Wulforth 2011). Dieser Weg wurde im Beispiel der Westküstenleitung Schleswig-Holstein gewählt. Hier wurde zugunsten des informellen Dialogverfahrens auf das formelle Raumordnungsverfahren verzichtet, auch um eine Beschleunigung des Verfahrens zu erreichen. Dieser Weg wird in den Interviews jedoch auch kritisch bewertet.

G: „Das Raumordnungsverfahren wäre besser gewesen. Im Gegensatz zum Raumordnungsverfahren kam man im Dialogverfahren recht schnell in die Detailplanung hinein – Maßstabsebenen der Planungen fallen durcheinander.“

Überlegungen zur Einbettung der informellen Öffentlichkeitsbeteiligung sollten nicht beim Raumordnungsverfahren enden. Einige Gesprächspartnerinnen verweisen in den Interviews auf die Notwendigkeit, Beteiligung zu einem noch wesentlich früheren Zeitpunkt durchzuführen.

M: „Es sollt ein neutraler ergebnisoffener Prozess stattfinden, bevor der Investor irgendetwas in die Hand genommen hat. So könnte gesagt werden, wir wollen uns als Bio-Energie-Region aufstellen oder wir wollen unseren Beitrag zur Energiewende leisten. Wenn solche Pläne aufgestellt werden, dann wären

<sup>7</sup> „Die Öffentlichkeit kann in die Durchführung eines Raumordnungsverfahrens einbezogen werden“ (ROG § 15 III)

<sup>8</sup> U.a. öffentliche Auslegung von Planungen über vier Wochen, Erfordernis der Abwägung jeder Eingabe, Durchführung von Erörterungsterminen

*der Staat, die Region, der Landrat verantwortlich. Es wäre optimal, wenn so eine Aufbruchsstimmung entstehen würde. Der richtige Zeitpunkt für eine Öffentlichkeitsbeteiligung wäre nach so einem breiten Diskussionsprozess.“*

*G: „Der Zeitpunkt vor der Anmeldung zum Bundesverkehrswegeplan war der Richtige, ein Glücksfall. Die vorliegenden Trassenuntersuchungen, Umweltverträglichkeitsstudie und Lärmuntersuchungen lagen vor und waren für den Diskussionsprozess mit den Bürgern vollkommen ausreichen. Wäre der Zeitpunkt später gewesen, wäre die Situation vermutlich eskaliert.“*

Einen in diesem Sinne verstandenen übergreifenden Ansatz verfolgt die informelle Öffentlichkeitsbeteiligung zum Repowering von Windenergieanlagen in der Metropolregion Bremen-Oldenburg. Die Öffentlichkeitsbeteiligung zielt neben der Herstellung eines besseren Verständnisses für die Herausforderungen und Lösungsmöglichkeiten im Bereich des Repowerings auch auf die Entwicklung frühzeitiger informeller Beteiligungsverfahren für konkrete Vorhaben. Sehr frühzeitig und konzeptionell erfolgt die informelle Öffentlichkeitsbeteiligung auch bei der Servicestelle Windenergie Kreis Steinfurt. Sie hat den Auftrag, den Prozess des Ausbaus der Windenergie bereits vor den Genehmigungsverfahren so konfliktarm wie möglich zu gestalten und die Akzeptanz für neue Windenergieanlagen zu steigern.

Diese Ansätze heben die Trennung zwischen einzelnen Verfahrensschritten und ihrer Beteiligung auf. Sie verstehen die Planung und Genehmigung eines Vorhabens als einen integrierten Prozess, zu dessen Beginn, d.h. zum Zeitpunkt der Projektkonzeption und erster strategischer Überlegungen, bereits Angebote der informellen Beteiligung entwickelt werden sollten. Eine so verstandene Öffentlichkeitsbeteiligung ist in den untersuchten Beispielen ansatzweise erkennbar. In einzelnen der untersuchten Beispiele wird der Stellenwert einer entsprechend weitergedachten Perspektive hervorgehoben. Eine übergreifende Kommunikations- und Beteiligungsstrategie verbunden mit kontinuierlichen Informationsprozessen wird beispielsweise bei der Straßenbahnplanung in Mainz („Mainzelbahn“) umgesetzt. Hier erfolgte die Beteiligung kontinuierlich vom Scoping-Termin zum Planfeststellungsverfahren bis zur umfangreichen Baustellenbegleitung. Auch die Flughafenerweiterung Frankfurt, bei der die Beteiligung vor dem Raumordnungsverfahren begonnen wurde und nach dem Planfeststellungsbeschluss endete, sowie die Pipeline – Shell Connect, bei der die Öffentlichkeitsbeteiligung nach dem Scoping-Termin zum Raumordnungsverfahren begann und bis zur umfangreichen Baustellenbegleitung reichte, stehen für Vorhaben, in denen im Ansatz „Dialogbrücken“, übergreifende Kommunikation und vorsichtige Ansätze eines „Kommunikations- und Beteiligungs-Scoping“ (Wulfhorst 2011, S. 589) zu erkennen sind.

Da komplexe Planungsprozesse häufig dem Vorwurf ausgesetzt sind, dass die umfänglichen Entscheidungsfindungen und -vorgänge wenig transparent und für Bürgerinnen und Bürger nur schwer nachvollziehbar sind und sich bereits einzelne Verfahren häufig über einen sehr langen Zeitraum erstrecken, ist der gesamte Prozess von der Konzeption eines Projekts bis zur Umsetzung kaum zu überblicken. Entscheidungen der einzelnen Phasen geraten in Vergessenheit. Bereits bei kleineren, kürzeren Projektlaufzeiten von kommunalen Projekten wurde die Erfahrung gemacht, dass sich Bürgerinnen und Bürger nicht über die gesamte Dauer des Beteiligungsverfahrens kontinuierlich engagieren. Vielmehr ist das Interesse an Beteiligung zu Beginn der Planungen, wenn diese noch recht abstrakt sind und die persönlichen Interessen sich noch wenig ausgebildet haben, eher gering (Partizipationsparadox). Diese Komplexitäten führen vor allem bei den nicht-organisierten Bürgerinnen und Bürgern oft zu Frustrationen, die zu einem Abbruch des Engagements und der vollständigen Ablehnung eines Vorhabens führen können (vgl. Bock et al. 2013, S. 41f.).

Die Sicherung einer kontinuierlichen Mitwirkung der beteiligten Öffentlichkeit gilt in allen Fallstudien als wichtige Herausforderung für den gesamten Planungs- und Beteiligungsprozess. Als befördernd für einen Prozess, der die Öffentlichkeit kontinuierlich beteiligt, wird neben einer externen Prozessmoderation, die auch das Konzept für das gesamte Beteiligungsverfahren entwickelt und sichert (vgl. 4.2),

ein transparentes Vorgehen genannt. In einigen Fallstudien wurde vor allem durch die Ausgestaltung der Beteiligungsformate darauf hingewirkt, eine größtmögliche Kontinuität der Beteiligung sicherzustellen. Für die Mainzelbahn wurde beispielsweise ein kleiner Personenkreis für die Beteiligung ausgewählt. Für die einzelnen Mitglieder gab es keine Vertretungsregel, so dass deren Motivation zur Teilnahme erhöht werden sollte - mit positivem Erfolg (vgl. 4.3.). Dass die Beteiligten kontinuierlich teilgenommen haben, sei dadurch befördert worden, dass zu Beginn des Beteiligungsprozesses bereits fast alle anberaumten Sitzungstermine bekannt gegeben wurden.

Im Fall der Ortsumfahrung Waren wurde das informelle Beteiligungsverfahren bewusst zeitlich überschaubar konzipiert. Konkret bedeutete dies, dass das Verfahren auf ein halbes Jahr begrenzt wurde und ein Projektmanagement für die zeitgerechte Umsetzung Sorge trug. Durch ein solch zeitlich konzentriertes und eng getaktete Verfahren wurde die Gefahr inhaltlicher Brüche, sinkender öffentlicher Aufmerksamkeit oder personelle Wechsel minimiert. Eine solch zeitlich überschaubare Konzeption des Beteiligungsverfahrens bleibt jedoch die Ausnahme bei Projekten, die sonst grade durch einen langjährigen Planungsprozess gekennzeichnet sind.

Die Befunde aus den Beispielen zeigen Möglichkeiten einer organisatorischen Verbindung von informeller Öffentlichkeitsbeteiligung und formellem Planungs- und Genehmigungsprozess. Eine verbindliche Dokumentation der Ergebnisse, der Aufbau einer kontinuierlichen Gesprächskultur, die Einbeziehung der formellen Öffentlichkeitsbeteiligung und eine Reflexion über die Verbindung mit einem geeigneten formellen Verfahren sind Ansatzpunkte für den Aufbau einer grundlegend neuen Kommunikations- und Dialogkultur. „Die Entwicklung eines Verständnisses von Inhalt und Funktion früher Öffentlichkeitsbeteiligung ist eine wesentliche Ausgangsbedingung für eine neue Dialog- und Verwaltungskultur bei der Planung und Genehmigung von Industrie- und Infrastrukturvorhaben“ (Brennecke 2015, S. 52). Auch der Beirat für Raumentwicklung verweist in seiner Empfehlung zur Öffentlichkeitsbeteiligung bei Planungs- und Zulassungsverfahren großer Infrastrukturvorhaben auf das Erfordernis einer neuen Kommunikations- und Beteiligungskultur (vgl. Beirat für Raumentwicklung 2012).

#### 4.1.4 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Gute Öffentlichkeitsbeteiligung bedeutet, informelle Beteiligung nicht isoliert zu konzipieren und umzusetzen, sondern sie in einem Zusammenhang mit den formellen Beteiligungsangeboten und dem gesamten Vorhaben zu entwickeln. Dies setzt voraus, dass die zumeist frühzeitig angesetzte informelle Beteiligung in das gesamte Planungs- und Genehmigungsgeschehen integriert, Transferprozesse berücksichtigt und eine umfassende Verfahrensarchitektur entwickelt wird. All dies ist bisher – so zeigen es auch die untersuchten Beispiele – keine verbreitete Praxis, sondern findet nur in Ausnahmeprojekten statt. Informelle Beteiligungsprozesse und die meist zeitlich anschließenden formellen Planungs- und Genehmigungsverfahren sind bislang nur unzureichend miteinander verknüpft.

Mit Blick auf eine verbesserte Verzahnung wurden im Rahmen der vorliegenden Studie mehrere wichtige Stellschrauben untersucht: die definierten Ziele, der Zeitpunkt der informellen Beteiligung, die Dokumentation ihrer Ergebnisse und deren Transfer in die folgenden Planungs- und Genehmigungsverfahren sowie die Gestaltung einer übergreifenden Verfahrensarchitektur.

Die Analyse der Beispiele und die Auswertung der Interviews förderten *breite und vielfältige Ziele* zutage. Diese unterscheiden sich nicht nur hinsichtlich der Verfahren, sondern sie werden auch von den jeweiligen Akteuren unterschiedlich bewertet. Letzteres stellt eine nicht unerhebliche Ursache von Missverständnissen und Konflikten dar. Übereinstimmend nannten Vorhabenträger und Genehmigungsbehörden eine Reihe von wichtigen Bausteinen: eine nachvollziehbare Darstellung des Beteiligungsgegenstandes, das Aufzeigen der Grenzen und der Ziele des Beteiligungsprozesses sowie die transparente, kontinuierliche und fachlich qualifizierte Weitergabe und Zurverfügungstellung von Informationen zum Planungsvorhaben. Zwar legen die Vorhabenträger in den ausgewählten Beispielen

len damit den Fokus der Zielsetzungen auf die Informationsvermittlung zu den bestehenden Planungen, sie nehmen aber auch andere Ziele in den Fokus. Da das Spektrum der Beteiligungsziele weit über Information hinausreicht, birgt die Reduzierung der Öffentlichkeitsbeteiligung auf Informationsvermittlung die Gefahr, Konflikte nicht wie intendiert zu minimieren, sondern sie zu vergrößern: „Ohne Zweifel ist transparentere und verständlichere Information eine Grundvoraussetzung für eine ernst gemeinte Bürgerbeteiligung. Damit ist aber nur ein erster Schritt getan. Vielen Bürgern geht es darüber hinaus um Teilhabe an Entscheidungen“ (Wulfhorst 2011, S. 584). Als weiteres Ziel der Öffentlichkeitsbeteiligung wird in den Beispielen die Optimierung der geplanten Vorhaben hervorgehoben. Diese gilt als eine Folge des Einbezugs von lokal vorhandenem Wissen und spezifischer Vor-Ort-Kenntnisse.

Ganz deutlich weisen die Befunde den Stellenwert einer möglichst ergebnisoffenen Beteiligung nach. D.h., informelle Öffentlichkeitsbeteiligung wird dann von den meisten befragten Akteuren als erfolgreich und gut bewertet, wenn in ihrem Rahmen Alternativen nicht nur diskutiert, sondern auch weiterverfolgt wurden. 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. Inwieweit dieses auch neben einer größeren Verfahrensakzeptanz zu einer von den Vorhabenträgern erwünschten größeren Akzeptanz der Vorhaben an sich führt, ist in weiteren Studien zu untersuchen.

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 noch möglich sind. Auf der anderen Seite weisen Vorhabenträger darauf hin, dass eine zu frühe Beteiligung die Gefahr birgt, 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 dennoch auf wichtige Schlussfolgerungen: So zeigt sich, dass informelle Beteiligung selten zu früh, aber in der Rückschau eher zu spät durchgeführt wurde. Im Ergebnis lässt sich schlussfolgern, dass Öffentlichkeitsbeteiligung „nicht früh genug“ angesetzt werden kann. Falsch wäre, wenige und unzureichende Informationen als Argument für einen späteren Zeitpunkt der Beteiligung heranzuziehen. Vielmehr können mit Hinweis auf die zahlreichen noch offenen Aspekte eines geplanten Vorhabens erste Konflikte identifiziert und Verständigungsprozesse begonnen werden.

Auch hier gilt es, die Ziele und Möglichkeiten transparent zu vermitteln und die mit dem frühen Beteiligungszeitpunkt verbundenen inhaltlichen und prozessualen Unsicherheiten offen zu thematisieren. 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, sofern es bereits vorhanden war. 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., der Umgang mit den Ergebnissen der Öffentlichkeitsbeteiligung muss transparent erfolgen. Die untersuchten Beispiele zeigen übertragbare Wege, wie sowohl die Behörden als auch die beteiligten Öffentlichkeit informiert werden können. Zudem gilt es, die Ergebnisse in den anschließenden formellen Verfahren ausreichend zu berücksichtigen. Hier kommt erschwerend hinzu, dass die Ergebnisse nicht auf direktem Weg umgesetzt, sondern im Rahmen der neutral vorzunehmenden Abwägung auch – begründet – verworfen werden können. 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 Öffentlichkeitsbeteiligung zu dokumentieren und als Teil der Unterlagen für das nachfolgende Genehmigungsverfahren aufzubereiten. Geprüft werden sollte, ob und unter welchen Bedingungen eine Verpflichtung zur Dokumentation der Ergebnisse der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung zum Einsatz kommen kann.

Neben der 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.

In den untersuchten Beispielen dient mehrheitlich ein anstehendes Planfeststellungsverfahren als zeitlicher Anker der informellen Öffentlichkeitsbeteiligung. Angeregt wird darüber hinaus, informelle Öffentlichkeitsbeteiligung im Vorfeld des *Raumordnungsverfahrens* durchzuführen, da davon ausgegangen wird, dass dieser Zeitpunkt größere Aushandlungsspielräume bietet. Die Chancen dieses Verfahrens für eine frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung sollten bei der Planung von Infrastrukturprojekten stärker berücksichtigt werden; ggf. sind diese im Vorfeld durch weitere Untersuchungen auszuloten (vgl. Akademie für Raumordnung und Landesplanung 2014).

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 hin 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. Sie ebnet so den Weg zu einer kommunalen Beteiligungskultur.

Die hier genannten Voraussetzungen einer guten Öffentlichkeitsbeteiligung, die informelle Beteiligung mit formellen Verfahren zu verknüpfen sucht, könnten dazu beitragen, dass Öffentlichkeitsbeteiligung nicht mehr mit Themen und Ansprüchen überfrachtet wird, die eigentlich an anderer und vor allem früherer Stelle hätten diskutiert werden sollen. Fehlen frühzeitige informelle Angebote, werden alle Anliegen in die informellen und formellen Beteiligungsverfahren hineingetragen, auch wenn diese nicht Gegenstand des Verfahrens sind. Frühzeitige Dialogangebote sind deshalb vom Vorhabenträger gemeinsam mit eventuell Dritten als Auftakt eines Gesamtprozesses zu konzipieren. Da sich all dies noch als Lernprozess darstellt und weitere Erfahrungen gewonnen werden müssen, sollten in Modellvorhaben weitere Kenntnisse mit übergreifenden Beteiligungsverfahren im Sinne einer Kommunikations- und Beteiligungskultur erprobt werden. Diese sollten von ersten strategischen Überlegungen, über die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung und die verschiedenen Planungsphasen bis hin zur Realisierung und Inbetriebnahme des Projekts eine kontinuierliche Begleitung durch die Öffentlichkeit umfassen. Begleitet werden sollten diese Pilotvorhaben von einem breiten Diskurs über Beteiligungsmöglichkeiten und -verständnisse der unterschiedlichen involvierten Akteure.



## 4.2 Rollen und Zusammenspiel von Vorhabenträgern und Genehmigungsbehörden

Auf der Grundlage der analysierten Erfahrungen und Ergebnisse bereits abgeschlossener Prozesse der Öffentlichkeitsbeteiligung zu umweltrelevanten Vorhaben wird im zweiten Themenschwerpunkt den Fragen nachgegangen, wie sich die Rollen, die Zuständigkeiten und das Zusammenspiel zwischen Vorhabenträger und Genehmigungsbehörde in der Praxis gestalten und welche Handlungsbedarfe sich für die Umsetzung und Qualifizierung der informellen Öffentlichkeitsbeteiligung erkennen lassen. Vorhabenträger sind nicht zu einer frühzeitigen Beteiligung verpflichtet, die Gestaltung eines Beteiligungsverfahrens ist eine freiwillige Aufgabe des späteren Antragsstellers. Diese Ausgangssituation hat sich mit § 25 Abs.3 VwVfG nicht verändert: „Die Behörde wirkt darauf hin, dass der Träger bei der Planung von Vorhaben, die nicht nur unwesentliche Auswirkungen auf die Belange einer größeren Zahl von Dritten haben können, die betroffene Öffentlichkeit frühzeitig über die Ziele des Vorhabens, die Mittel, es zu verwirklichen, und die voraussichtlichen Auswirkungen des Vorhabens unterrichtet (frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung)“. Ob diese Ausführung die Schlussfolgerung nahelegt, dass alleine der Vorhabenträger eine frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung durchführen darf und ausschließlich der Vorhabenträger den Zeitpunkt der Durchführung festlegt, wird in der Fachöffentlichkeit nicht eindeutig bewertet (siehe Fachgespräch vom 6.7.2015). In den Interviews der Fallbeispiele wurde deshalb auch erfragt, ob und wenn ja, wie frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung von Dritten, z.B. den Genehmigungsbehörden (neuerdings im Rahmen der Hinwirkungspflicht), Ministerien oder beauftragten Büros unterstützt und ggf. auch initiiert werden kann.

Kontrovers diskutiert wird zudem die Form der Einbindung und möglichen Mitwirkung der Genehmigungsbehörden in die informelle Öffentlichkeitsbeteiligung. Strittig ist, ab welcher Intensität und bei Übernahme welcher Aufgaben die Neutralität der Genehmigungsbehörden in Frage zu stellen ist. Dies betrifft beispielsweise die Frage, ob Behörden an Veranstaltungen im Rahmen der frühzeitigen Beteiligung teilnehmen sollten und ob sie die Moderation des Beteiligungsprozesses übernehmen können. In der vorliegenden Studie wurden auch hierzu Erfahrungen und Expertise der an den ausgewählten Projekten beteiligten Akteure ermittelt.

Auch wenn, wie an anderer Stelle bereits ausgeführt, die Aufgabenteilung zwischen Vorhabenträger und Genehmigungsbehörde erst mit den Neuregelungen in § 25 Abs.3 VwVfG konkretisiert wurde und die im Rahmen dieser Studie analysierten Beteiligungsprozesse bereits vorher durchgeführt wurden, werden vor allem in den Interviews der Fallstudien die Neuregelungen aufgegriffen und in die Bewertung der eigenen Praxis einbezogen. Im Folgenden werden zunächst die Rolle und die Aufgaben der Vorhabenträger betrachtet (vgl. 4.2.1 und 4.2.2). Daran anknüpfend werden die Befunde zu den Genehmigungsbehörden vorgestellt (vgl. 4.2.3), um anschließend die Ergebnisse zum Zusammenspiel dieser beiden Akteure darzustellen und die Richtung anzudeuten, in die weitergehende Schlussfolgerungen zu formulieren sind (vgl. 4.2.4). Ein kurzer Blick auf die Rolle der Kommunen und weiterer Akteure rundet die Ergebnisdarstellung ab (vgl. 4.2.5). Abschließend werden die Befunde zusammengefasst und Schlussfolgerungen abgeleitet (vgl. 4.2.6).

### 4.2.1 Aktive Vorhabenträger

Informelle Öffentlichkeitsbeteiligung ist eine *freiwillige Aufgabe* der Vorhabenträger. Sie entscheiden, ob, wann und wie die Öffentlichkeit über ihr geplantes Vorhaben informiert wird, ob sie in einen Dialog treten, was in diesem verhandelbar ist und wie die Ergebnisse in die weiteren Planungs- und Genehmigungsunterlagen einfließen. Da sie zu diesen Schritten nicht verpflichtet werden können, sind einzig ihre Haltung und ihr Verständnis von Beteiligung ausschlaggebend für den Verlauf der informellen Öffentlichkeitsbeteiligung und die weitere Planung und Umsetzung des Vorhabens. Sie formulieren und Bestimmen die wichtigsten Stellschrauben für eine gelungene Öffentlichkeitsbeteiligung. Ob ihre



Motivation und ihr Eigeninteresse ausreichen, um informelle Öffentlichkeitsbeteiligung qualitativ erfolgreich umzusetzen oder ob nicht vielmehr die Freiwilligkeit auf den Prüfstand zu stellen ist, ist ein Aspekt, der in den Interviews behandelt wurde. Einen besonderen Fokus bildete in den Gesprächen zudem die Erörterung der notwendigen Rahmenbedingungen und Lernprozesse hinsichtlich der Sensibilisierung und Qualifizierung der zumeist technisch ausgerichtete Unternehmen, die über vergleichsweise geringe Dialogerfahrungen mit der Öffentlichkeit verfügen.

Etwa zwei Drittel der untersuchten Projekte werden von öffentlichen Vorhabenträgern und ein gutes Drittel von privaten Vorhabenträgern verantwortet, dies sind u.a. Stromerzeuger, Übertragungsnetzbetreiber, Energieversorger, Rohstoffunternehmen und Mineralölkonzerne. Die informelle Öffentlichkeitsbeteiligung wurde von den Vorhabenträgern entweder in alleiniger Verantwortung oder gemeinsam mit Landesministerien oder Forschungseinrichtungen durchgeführt. Auffallend ist im Unterschied zu dieser eindeutig verankerten Verantwortung, dass die Initiative zur Durchführung nicht nur von den Vorhabenträgern ausging. In Erscheinung treten vor allem Ministerien und andere Landesbehörden. Beim Umspannwerk Garenfeld ging die Initiative vom Vorhabenträger und einem Verein aus. Die informelle Öffentlichkeitsbeteiligung zum Ostbayernring wurde vom Vorhabenträger zusammen mit einer wissenschaftlichen Einrichtung angeregt. Auch Landespolitik oder Bürgerinitiativen nehmen in diesem Rahmen eine wichtige Rolle ein. Die untersuchten Beispiele verweisen somit auf ein erweitertes Verständnis von Hinwirkung durch Dritte. Diese Dritten sind in den untersuchten Beispielen nicht unbedingt die Genehmigungsbehörden.

Da die untersuchten Fallstudien für eine gute Praxis stehen, ist davon auszugehen, dass die dortigen Gesprächspartnerinnen und -partner einer informellen Öffentlichkeitsbeteiligung grundsätzlich offen gegenüber stehen. Damit verfügen sie im Vergleich zu anderen Vorhabenträgern neben einer entsprechenden Haltung über weitergehende Erfahrungen und Expertise, die sich in ihren Einschätzungen zu frühzeitiger Öffentlichkeitsbeteiligung niederschlagen und bei der Interpretation der Gespräche zu berücksichtigen sind.

Bei der Betrachtung der Rolle der Vorhabenträger und ihrer Haltung zu Öffentlichkeitsbeteiligung ist zwischen den unterschiedlichen Interessen und teilweise auch Vorhaben privater und öffentlicher Vorhabenträger zu differenzieren.

*V: „Unternehmen haben immer ihre eigenen Interessen und sollten diese auch offenlegen und sie nicht hinter einem vermeintlichen Gemeinwohl verstecken. Es geht entweder darum, Märkte auszudehnen oder das Unternehmen überleben zu lassen. Alles andere wäre gelogen und das merken die Menschen auch. Wichtig ist, diese Interessen auch klar zu benennen.“*

*V: „Der öffentliche Vorhabenträger hat es leichter als Privatunternehmen, er hat mehr Nähe zum Bürger. Wir machen als öffentliches Unternehmen kein Projekt gegen die Mehrheit der Bürger vor Ort.“*

*G: „Wenn es sich um öffentliche Infrastrukturprojekte handelt, die der Staat selber für die Bürgerinnen und Bürger plant und baut, dann ist er mehr in der Pflicht, sich um solche Projekte zu kümmern, als wenn jemand zu uns kommt, der sagt, ich hätte gerne eine neue Anlage oder ein neues Kraftwerk.“*

Die in den Gesprächen hervorgehobenen unterschiedlichen Zielsetzungen der Öffentlichkeitsarbeit legen eine Differenzierung zwischen privaten und öffentlichen Vorhabenträgern nahe. Diese findet sich beispielsweise auch im Land Baden-Württemberg, das seine öffentlichen Vorhabenträger zur frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung verpflichtet. „Gerade weil es für Vorhabenträger noch keine gesetzlichen Änderungen auf Landes- und Bundesebene gibt, soll das Land als Vorhabenträger vorbildlich die Schritte gehen, die man von den privatwirtschaftlichen Vorhabenträgern erwartet“ (Staatsministerium Baden-Württemberg 2013, S. 4).

Mit Ausnahme der öffentlichen Vorhabenträger in Baden-Württemberg<sup>9</sup> ist „die Gestaltung eines anschaulichen und transparenten Beteiligungsverfahrens“ (Schwab 2014, S. 283) eine freiwillige Aufgabe des Vorhabenträgers und späteren Antragsstellers. Diese Ausgangssituation ist in § 25 Abs.3 VwVfG eindeutig verankert. „Eine Verpflichtung der Behörde oder des Vorhabenträgers zur Durchführung des Verfahrens gibt es ausdrücklich nicht, auch keine Sanktion für den Vorhabenträger, wenn er eine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung verweigert“ (DUH 2012, S. 2). Formuliert ist ein Beteiligungsrecht, aber keine Beteiligungspflicht des Vorhabenträgers (vgl. Toscano 2012, S. 4). Auch wenn Erfahrungen mit verzögerten oder gar gescheiterten umweltrelevanten Vorhaben einige Vorhabenträger zur Reflexion und Neuausrichtung ihrer Kommunikations- und Beteiligungsansätze anregen, ist in der Praxis zu beobachten, dass vor allem private Vorhabenträger sich eher selten dieser Verantwortung stellen und § 25 Abs.3 VwVfG eine schmale Variante darstellt, so zumindest die Einschätzungen aus dem Fachgespräch vom 6. Juli 2015. Die Frage nach einer weiterhin freiwilligen oder zukünftig verpflichteten Durchführung frühzeitiger Beteiligung wird jedoch weiterhin kontrovers beurteilt. Auf der einen Seite wird auf die mangelnde Zweckmäßigkeit und auf mögliche verfassungsrechtliche Fragen verwiesen, da davon ausgegangen wird, dass die gesetzliche Verpflichtung für private Vorhabenträger einen Eingriff in die allgemeine Handlungsfreiheit bedeutet. Zudem wird mit der nicht zwingend ausgestaltbaren Verpflichtung zum Zusammenwirken (vgl. Brennecke 2016, S. 338) argumentiert. Auf der anderen Seite fordert beispielsweise die Deutsche Umwelthilfe, die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung als allgemeinen Verfahrensgrundsatz zur Regel zu erheben, von der im Einzelfall bei entsprechender Begründung abgewichen werden kann (vgl. DUH 2012, S. 3). Auch der Beirat für Raumentwicklung spricht sich für die Einführung einer Pflicht zur frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung nach dem Vorbild von § 3 BauGB aus (Beirat für Raumentwicklung 2012).

In den Gesprächen kommentieren die Genehmigungsbehörden die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung und setzen diese in Bezug zum Handeln der Vorhabenträger. Auch sie argumentieren uneinheitlich sowohl für als auch gegen eine verpflichtende Regelung.

*G: „Die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung sollte für die Vorhabenträger verpflichtend geregelt werden. Hier wäre eine gesetzliche Änderung sinnvoll. Das bestehende Verwaltungsverfahren daraufhin anzupassen, wäre sinnvoll.“*

*G: „Zur Rolle der Vorhabenträger: Diese sind in den letzten Jahren offener für Beteiligung geworden.“*

*G: „In meinem Geschäftsbereich stelle ich einen Wandel bei den Vorhabenträgern fest. Den gibt es, weil hier eine Genehmigungsbehörde ist, die für solche Dinge offen ist.“*

*M: „Gesetzlich ist alles gut verankert. Es muss nur ausgelebt werden.“*

Von Seiten der privaten Vorhabenträger wird in den Interviews – wenig verwunderlich – kein Interesse an der verpflichtenden Einführung frühzeitiger Öffentlichkeitsbeteiligung geäußert. In den begleitenden Fachgesprächen gibt es bezüglich dieser Frage keine Einigkeit; es überwiegt die Skepsis. Als Gründe, die gegen eine Verpflichtung der Vorhabenträger sprechen, werden hier die Gefahr des Verlustes der notwendigen Flexibilität von frühzeitiger Öffentlichkeitsbeteiligung, fehlende Sanktionsmöglichkeiten und eine Schwächung der Glaubwürdigkeit und Akzeptanz der Vorhabenträger angeführt, da Freiwilligkeit als ein Gütesiegel für eine bestimmte Unternehmenskultur interpretiert werden müsse. Die Genehmigungsbehörden beantworten diese Frage differenzierter und verweisen in diesem Zusammenhang vor allem auf die von ihnen wahrgenommenen Grenzen der Hinwirkung (vgl. 4.2.3), die sie über eine Verpflichtung zur Öffentlichkeitsbeteiligung nachdenken lassen. Die Verpflichtung

<sup>9</sup> Das Land als Vorhabenträger hat vor Einleitung eines Raumordnungsverfahrens für beteiligungsrelevante Vorhaben und vor Beantragung der Zulassung eines beteiligungsrelevanten Vorhabens die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung durchzuführen. (siehe Verwaltungsvorschrift der Landesregierung zur Intensivierung der Öffentlichkeitsbeteiligung in Planungs- und Zulassungsverfahren (VwV Öffentlichkeitsbeteiligung vom 17. Dezember 2013)).

tung der Vorhabenträger könnte aber auch in letzter Konsequenz zur Aufhebung der Hinwirkungspflicht durch die Behörden führen und dann von den Behörden als Ende des Beratungsauftrages interpretiert werden.

Eine tiefergehenden Bewertung der Vor- aber auch Nachteile einer solchen Verpflichtung, die auch rechtliche Aspekte berücksichtigen müsste, kann im Rahmen dieser Studie nicht geleistet werden und bedarf weitergehende Forschungen.

Aufgrund der Freiwilligkeit informeller Beteiligung sind die Motivation und die Haltung der Vorhabenträger zu Kommunikation und Beteiligung von besonderer Bedeutung. Da Kommunikationsprozesse ein grundlegender Bestandteil von Beteiligung sind, besteht ein Zusammenhang zwischen dem Verständnis und Stellenwert von Kommunikationsprozessen in einem Unternehmen oder einer Behörde und ihrer konkreten Beteiligungspraxis. Auch wenn in den Interviews diesbezüglich vor allem die *Kommunikationskultur* und somit die Unternehmensphilosophie privater Unternehmen thematisiert werden, dürfte die Verankerung von Kommunikationskultur bei öffentlichen Vorhabenträgern von ähnlicher Bedeutung sein. In den Interviews wird von den Genehmigungsbehörden in diesem Zusammenhang darauf verwiesen, dass bei einer wachsenden Zahl von Vorhabenträgern inzwischen die Erfahrung gereift sei, dass qualifizierte Kenntnisse in Recht und Technik und professionelles Personal in diesen Feldern alleine nicht mehr ausreichen, um erfolgreiche Projekte umzusetzen. Dieser Punkt wird auch von den befragten Unternehmensvertretern betont. Sie heben hervor, dass die Kommunikation und Vernetzung mit Stakeholdern ein wichtiger Erfolgsfaktor für ein Unternehmen ist und sich dies auf das vorhandene Verständnis von Beteiligung positiv auswirkt. Übereinstimmend wird konstatiert, dass ein Unternehmen Öffentlichkeitsbeteiligung ohne eine entsprechende Unternehmenskultur nicht umsetzen kann.

V: „Es ist komplex, es ist schwierig, es gibt viele Player und Spielverderber, aber trotzdem gibt es keine Alternative zu informeller Information, Kommunikation und zu ständiger Kommunikation.“

V: „Es geht nicht darum, was man technisch kann. Es ist wichtig, dass man Toleranz und Akzeptanz aufbringt. Bei Großprojekten, die 30 bis 50 Jahre laufen, zeigt sich, dass es mehr und mehr nicht-technische Risiken sind, die Projekte zeitlich verzögern, die zu Widerständen führen. Als ingenieursbetriebenes Unternehmen ist man dabei, die technisch beste Lösung zu entwickeln, die für einen dann auch vollkommen klar ist. Das ist aber nur eine Seite der Geschichte, wie das jetzt mit der Wahrnehmung zusammengebracht wird. In der Regel sind die Treiber des Scheiterns nicht unbedingt die technischen Probleme, sondern die Frage, wie mit den nicht technischen Risiken umgegangen wird. Das ist ein Lernprozess, der auch seine Zeit braucht.“

G: „Zudem ist bei Unternehmen inzwischen auch die Kenntnis gereift, dass Recht und Technik alleine nicht mehr ausreichen, sondern dass die Vernetzung in der heutigen Welt ein Erfolgsfaktor ist.“

Wie schwierig es in den zumeist technisch ausgerichteten Unternehmen ist, auch unternehmensintern für Beteiligungsprozesse zu sensibilisieren, zu werben und diese zu qualifizieren, wird gleichfalls in den Gesprächen hervorgehoben. Verwiesen wird vor allem auf den oft ungelösten und sehr ambitionierten Anspruch, die Ingenieure in den Unternehmen davon zu überzeugen, dass ihre Planungen nicht nur die beste technische Lösung darstellen, sondern auch nicht-technische Risiken berücksichtigen werden müssen. Aufbauend auf die in schwierigen Prozessen der Öffentlichkeitsbeteiligung gesammelten Erfahrungen werden in diesen Unternehmen dem Projektteam neben der technischen Leitung und der juristischen Expertise immer auch Expertinnen und Experten aus dem Kommunikationsbereich zur Seite gestellt. Damit einher geht häufig, dass ein professionelles Projektmanagement aufgebaut und die Moderation der Prozesse an externe Profis vergeben wird (vgl. 4.2.2).

V: „Ich bin ein Vermittler zwischen den Welten. Ich bin gelernter Journalist, kein Techniker! Ich muss übersetzen, komplexe Sachverhalte verständlich machen und den Ingenieuren bzw. Technikern im eigenen Unternehmen die Ängste nehmen.“

Der Stellenwert einer *veränderten Unternehmenskommunikation* wird in den Unternehmen und Behörden spätestens dann erkannt, wenn erste Aktivitäten einer Öffentlichkeitsarbeit und/oder Öffentlichkeitsbeteiligung schief laufen oder gar scheitern. Dies betrifft sowohl private als auch öffentliche Vorhabenträger. Mit großen Anstrengungen und zumeist verbunden mit unternehmens- oder behördenintern neu geregelten Zuständigkeiten und neuen Ressourcen für die Kommunikationsprozesse wird dann versucht, einen in die Schieflage geratenen Beteiligungsprozess aufzufangen. Mit oft neu in das Unternehmen eingestellten Kommunikationsprofis werden die Kommunikations- und Beteiligungsprozesse verändert und zumeist ein dann erfolgreicher Weg beschritten, da „man es sich nicht leisten kann, dass man permanent in der Öffentlichkeit untergeht“ (V).

V: *„Deshalb haben wir uns für einen anderen Weg entschieden und haben alles komplett transparent gemacht. Der Applaus kam von einigen Beteiligten. Die Prügel kamen aus der Branche, die gesagt hat, wenn ihr das macht, müssen wir das auch machen. Ich bin nach wie vor stolz darauf, auch auf meinen Vorstand, der das mitgegangen ist und ich würde das wieder so tun.“*

Wie aus einem anfänglichen Scheitern gelernt werden kann, illustrieren mehrere Fallstudien. Eine besondere Herausforderung ergibt sich beispielsweise, wenn die Informationen über ein Vorhaben nicht von Vorhabenträgern, sondern über Dritte an die Öffentlichkeit gelangen, wenn die Öffentlichkeit nur informiert wird und Diskussionsmöglichkeiten fehlen oder wenn die vorgestellte technisch beste Lösung als alternativlos bezeichnet wird und den Anliegen der Öffentlichkeit zu wenig Aufmerksamkeit geschenkt wird. Die oft als schmerzhaft beschriebenen Erfahrungen mit schwierigen und konfliktreichen ersten Informationsveranstaltungen führten bei den befragten Vorhabenträgern zu einer mehr oder weniger vollständigen Änderungen der Kommunikationsformen und -wege. Oder, mit den Worten eines Vertreters einer Genehmigungsbehörde ausgedrückt: „Der Vorhabenträger wächst mit seinen Aufgaben und Herausforderungen.“

#### 4.2.2 Ein Schlüssel zum Erfolg: Professionelles Management der Öffentlichkeitsbeteiligung

Neben dem bereits ausgeführten Aspekt der Haltung zu Kommunikation ist die professionelle Durchführung der Öffentlichkeitsbeteiligung ein weiteres Erfolgskriterium ihrer Umsetzung. Hierzu gehört vor allem ein umfassendes Projektmanagement der Öffentlichkeitsbeteiligung. Dieses umfasst eine Moderation des Prozesses, die sich, wenn sie gut angelegt ist und entsprechend ausgeführt wird, in den untersuchten Beispielen als besonderes Erfolgskriterium herausgestellt hat. Es impliziert auch, Öffentlichkeitsbeteiligung als Projekt zu definieren, das zu konzipieren, zu strukturieren und zu managen ist. Die Befunde aus den Fallstudien belegen, dass professionelles Projektmanagement eine wichtige, wenn nicht unverzichtbare Grundlage für erfolgreich verlaufende Beteiligungsprozesse darstellt.

V: *„Professionelles Projektmanagement einer informellen Öffentlichkeitsbeteiligung ist wichtig. Bürgerdialog ist ein Projekt und als solches zu behandeln, zu strukturieren und zu managen. Dabei sind Tools des professionellen Projektmanagement zu nutzen.“*

V: *„Bürgerdialog bedingt zwingend ein Projektmanagement.“*

E: *„Gute Vorbereitung zahlt sich aus.“*

Einige Interviewpartnerinnen und -partner weisen im Unterschied dazu darauf hin, dass die Prozesse der Öffentlichkeitsbeteiligung nur schwer planbar sind.

G: *„Ich glaube nicht an die Planbarkeit von solchen Prozessen.“*

G: *„Die Beteiligung muss ich immer ein Stück weit aus dem Bauch heraus entwickeln, man muss so etwas Schritt für Schritt entwickeln. Ein Generalplan am Anfang des Verfahrens bringt nichts. Ich erinnere mich nur an die vielen Zeitpläne, die wir gemacht haben. Die waren ja alle Makulatur.“*

Der Hinweis auf die Notwendigkeit eines flexiblen Projektdesigns sollte nicht als Argument für die Abkehr von einer kontinuierlichen Projektplanung herangezogen, sondern als Merkposten für eine kontinuierlich begleitende Reflexion interpretiert werden.

Mittlerweile liegen zahlreiche *Handreichungen und Leitfäden* vor, die nicht nur private und öffentliche Vorhabenträger, sondern auch Genehmigungsbehörden und andere Akteure bei der Konzeption und Umsetzung frühzeitiger Öffentlichkeitsbeteiligung unterstützen (vgl. Abb. 2). So bietet beispielsweise der „Werkzeugkasten Dialog und Beteiligung“ des Landes Nordrhein-Westfalen (NRW) „einen Einblick in das Prozesswissen und Handwerkszeug, mit dem informelle Dialogverfahren initiiert und erfolgreich umgesetzt werden können“ (vgl. Ministerium für Wirtschaft, Energie, Industrie, Mittelstand und Handwerk des Landes NRW 2012, S. 6). Die Bezirksregierungen NRW formulieren in ihrem Leitfaden den Anspruch, für die weitgehend unbestimmte gesetzliche Neuregelung einen Leitfaden zu entwickeln, der bei allen Verfahren auf der Ebene der Mittelinstanz Anwendung finden soll (Bezirksregierungen NRW 2012).

Abbildung 2: Übersicht relevanter Leitfäden zur Bürger- und Öffentlichkeitsbeteiligung

|                                                                                                                      | Formeller Planungsprozesse & rechtliche Grundlagen | Grundlagen der Bürger- und Öffentlichkeitsbeteiligung | Methoden & Instrumente | Gute Beispiele aus der Praxis | Praktische Hinweise |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------|-------------------------------------------------------|------------------------|-------------------------------|---------------------|
| Handreichungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung im Umweltbereich                                                       | ★                                                  | ★                                                     | ★                      | ★                             | ★                   |
| Handbuch für eine gute Bürgerbeteiligung. Planung von Großvorhaben im Verkehrssektor                                 |                                                    | ★                                                     | ★                      | ★                             | ★                   |
| Richtlinie VDI 7000 und Richtlinie VDI 7001                                                                          |                                                    | ★                                                     | ★                      |                               | ★                   |
| Leitfaden für eine neue Planungskultur                                                                               | ★                                                  | ★                                                     | ★                      | ★                             | ★                   |
| Leitfaden für Bürgerbeteiligung in der Landesverwaltung                                                              |                                                    | ★                                                     | ★                      | ★                             | ★                   |
| Handbuch zur Partizipation                                                                                           | ★                                                  | ★                                                     | ★                      | ★                             | ★                   |
| Mehr Transparenz und Bürgerbeteiligung                                                                               | ★                                                  | ★                                                     | ★                      | ★                             | ★                   |
| 1 x 1 der Bürgerbeteiligung vor Ort                                                                                  | ★                                                  | ★                                                     |                        |                               | ★                   |
| Bürgerbeteiligung vor Ort - Sechs Beteiligungsverfahren für eine partizipative Kommunalentwicklung                   |                                                    |                                                       | ★                      | ★                             |                     |
| Handbuch Bürgerbeteiligung – Verfahren und Akteure, Chancen und Grenzen                                              |                                                    | ★                                                     | ★                      | ★                             |                     |
| Netzwerk Bürgerbeteiligung                                                                                           |                                                    | ★                                                     | ★                      | ★                             | ★                   |
| Partizipation & nachhaltige Entwicklung in Europa                                                                    |                                                    | ★                                                     | ★                      | ★                             | ★                   |
| Beteiligungskompass                                                                                                  |                                                    | ★                                                     | ★                      | ★                             | ★                   |
| Leitfaden Online-Konsultation - Praxisempfehlungen für die Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger über das Internet |                                                    |                                                       | ★                      | ★                             | ★                   |
| Leitfaden Bürgerbeteiligung barrierefrei erfolgreich                                                                 |                                                    |                                                       | ★                      | ★                             | ★                   |
| Praxisleitfaden Bürgerbeteiligung – Die Energiewende gemeinsam gestalten                                             | ★                                                  | ★                                                     | ★                      | ★                             | ★                   |
| Akzeptanz für Erneuerbare Energien                                                                                   | ★                                                  | ★                                                     |                        | ★                             |                     |

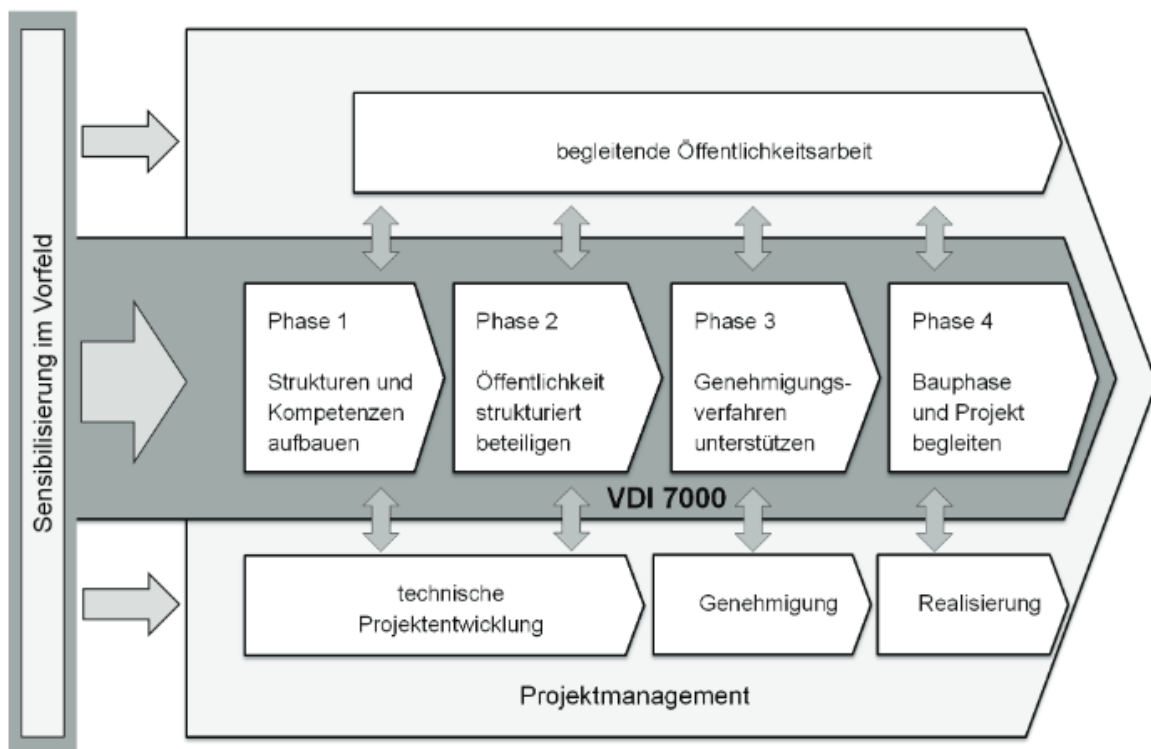
Quelle: [https://www.dialog-schafft-zukunft.nrw.de/fileadmin/user\\_upload/slider/MWEIHM\\_DSZ\\_Werkzeugkasten\\_Erweiterung\\_V1.pdf](https://www.dialog-schafft-zukunft.nrw.de/fileadmin/user_upload/slider/MWEIHM_DSZ_Werkzeugkasten_Erweiterung_V1.pdf)

Gezielt adressiert werden private Vorhabenträger mit der 2014 vom VDI herausgegebenen Richtlinie VDI 7000 „Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung für Industrie- und Infrastrukturprojekte; Leitfaden für Stakeholder-Management und Kommunikation“. Diese Richtlinie unterstützt vorrangig private Vorha-



benr  ger bei der informellen Bürgerbeteiligung im Vorfeld der gesetzlich geregelten Öffentlichkeitsbeteiligung eines Genehmigungsverfahrens. Der Herausgeber hebt hervor, dass die Anwendung der Richtlinie „die Risiken bei der Realisierung von Industrie- und Infrastrukturprojekten (reduziert) und dabei (hilft) rechtliche Konflikte zu vermeiden“ (vgl. [www.vdi.de/technik/fachthemen/bauen-und-gebaudetchnik/querschnittsthemen-der-vdi-gbg/infrastruktur-fuer-unsere-zukunft/richtlinien-zu-infrastrukturprojekten](http://www.vdi.de/technik/fachthemen/bauen-und-gebaudetchnik/querschnittsthemen-der-vdi-gbg/infrastruktur-fuer-unsere-zukunft/richtlinien-zu-infrastrukturprojekten)). Dabei wird in der Richtlinie davon ausgegangen, dass das vorgeschlagene Vorgehen durch die vorweggenommene Austragung von Konflikten eine erhebliche Entlastung der gesetzlich geregelten Verfahren und ihrer Instrumente (z. B. Erörterungstermine) ermöglicht. Zusätzlich könnten Vorhabenträger im Rahmen der informellen Beteiligung zu neuen (technischen) Lösungen angeregt werden, die auf breitere Akzeptanz treffen – und zwar zu einem Zeitpunkt, der noch Handlungsspielräume bietet und zu dem Konflikte noch nicht eskaliert sind.<sup>10</sup> Die VDI 7000 beschreibt den Management-Prozess entlang der Zeitschiene einer Projektplanung (vgl. Abb. 3). Speziell für die Baubranche und die dort verwendeten Leistungsphasen (HOAI) wurde zusätzlich die VDI 7001 entwickelt.

Abbildung 3: Ablaufdiagramm der VDI 7000



Quelle: [https://www.vdi.de/uploads/tx\\_vdirili/pdf/2244254.pdf](https://www.vdi.de/uploads/tx_vdirili/pdf/2244254.pdf)

Vorgeschlagen wird, die vier Prozessphasen in das vorhandene Projektmanagement zu integrieren und mit der technischen Projektentwicklung, der Genehmigung und der Realisierung (Bau) sowie mit der begleitenden Presse- und Öffentlichkeitsarbeit zu verknüpfen.

In den Interviews wird darauf verwiesen, dass die Richtlinie in der jetzt vorliegenden Fassung für einen Personenkreis geschrieben sei, der schon Erfahrung mit Beteiligung aufweist. Die Zielgruppe der Ingenieure könnte diese Empfehlungen jedoch nicht voraussetzungslos und sinnvoll umsetzen, da ihr Vorwissen und Erfahrungen fehlten.

<sup>10</sup> Vgl. <https://www.vdi.de/karriere/richtlinie-vdi-7000/>



*M: „Die Richtlinie ist eine gute Idee, sie muss aber mit Leben gefüllt werden, denn nur die Richtlinie alleine bewirkt wenig.“*

Noch offen ist zum jetzigen Zeitpunkt, ob und wie intensiv die vorliegenden Unterstützungsangebote der VDI-Richtlinie und anderer Leitfäden zur informellen Öffentlichkeitsbeteiligung angewendet werden. Zum Einsatz einzelner Werkzeuge und ihrer Wirksamkeit fehlen aussagekräftige Evaluationen.

Mit Blick auf das Projektmanagement werden in den Interviews mehrere Aspekte hervorgehoben, die für den Erfolg eines Beteiligungsprozesses von besonderer Bedeutung sind. Hierzu gehört die Verankerung der Öffentlichkeitsbeteiligung in der Spitze des Unternehmens bzw. der Behörde. Verwiesen wird darauf, dass im Rahmen des Projektmanagements u.a. darauf zu achten ist, dass das Beteiligungsprojekt Chefsache wird. Nur mit einem *klaren und eindeutigen Bekenntnis der Führungsebene* zur Öffentlichkeitsbeteiligung könne eine vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen Vorhabenträger und Öffentlichkeit aufgebaut werden, da auch nur so die handelnden Personen ausreichend Rückendeckung in den Aushandlungsprozessen erhielten.

*V: „Die Spitze oben ist ganz entscheidend für das Projekt.“*

Entsprechend der Hinweise aus den Gesprächen ist Öffentlichkeitsbeteiligung keine PR-Arbeit, die alleine der Kommunikationsabteilung übertragen werden kann. Da es um die Repräsentanz des Unternehmens und der Behörde ginge, müsse die strategische und operative Leitung der Vorhabenplanung nicht nur das Vorhaben, sondern auch die Öffentlichkeitsbeteiligung repräsentieren.

*V: „Dann geht es darum: Wie ist das Gesicht für das Projekt und dieses Gesicht muss zeigen: Der kann es.“*

Die Ausgestaltung der *Moderation* unterscheidet sich in den untersuchten Beispielen. In einigen Beispielen moderieren die Vorhabenträger die Prozesse der Öffentlichkeitsbeteiligung selber, wie bspw. die Trianel GmbH die Öffentlichkeitsbeteiligung zum Trianel Wasserspeicherkraftwerk Rur oder das Unternehmen Shell die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung zur Shell Connect Pipeline. Die eigene Moderation beruht u.a. auf der Einschätzung, dass es ohnehin keine neutrale Moderation geben könne, da diese, sobald sie im Auftrag des Vorhabenträgers arbeite, niemals als neutral wahrgenommen werde.

*V: „Unternehmen sollten die Prozesse selber moderieren, da externe Moderatoren, die von einem Unternehmen beauftragt sind, niemals als neutrale Moderatoren oder Mediatoren wahrgenommen werden. Besser die Unternehmen machen es selber, dann können sie ihre Interessen auch offensiv vertreten.“*

Die Übernahme der Moderation durch den Vorhabenträger wird allerdings von anderen Gesprächspartnerinnen und -partnern kritischer gesehen. So vergeben die meisten der untersuchten Beispiele die Moderation an ein professionelles Moderationsbüro. Neben der Professionalität dieser Moderationsbüros wird vor allem auf ihre Neutralität verwiesen.

*V: „Eine eigene Moderation wäre nicht in Frage gekommen, denn dann wären die wichtigsten Stakeholder nicht an den Tisch gekommen, was ich auch verstehen kann. Es musste ein Moderator gefunden werden, der von allen akzeptiert wird. Sonst macht es keinen Sinn.“*

*E: „Eine professionelle Moderation sichert Qualität.“*

*M: „Es war ein Mittelsmann und Übersetzer erforderlich. Die unabhängige Moderation mit eigenem Profil hat den Prozess befördert.“*

Die Neutralität der Moderation gilt auch in der Forschung als unabdingbar: „Eine Voraussetzung für eine befriedende Bürgerbeteiligung ist die Neutralität der für die Leitung des Beteiligungsverfahrens zuständigen Stelle. Diese Neutralität muss sowohl gegenüber dem Projektträger als auch gegenüber der das Verfahren führenden Behörde bestehen. Anderenfalls besteht die Gefahr, dass die Öffentlichkeit eine Interessenverquickung von Behörde und Vorhabenträger unterstellt oder der Behörde eine mangelnde Berücksichtigung von Bürger- oder Gemeinwohlinteressen vorwirft“ (Stender-Vorwachs 2013, S. 7).

Auch wenn die Vergabe der Moderation nach außen als geeigneter Weg erscheint, um dem Verdacht der Voreingenommenheit entgegenzutreten, ist die externe Vergabe keine Garantie für ein später akzeptiertes Verfahren. In den Interviews wird entsprechend herausgestellt, dass sich an der Vergabe und vor allem der Finanzierung der Moderation gleichfalls größere Konflikte entzünden können. Vor allem kritisch eingestellte Bürgerinitiativen stellten die Neutralität dieser „bestellten“ Personen in Frage.

*V: „Die Moderation kann nie als wirklich neutral vermittelt werden.“*

*V: „Moderation hat stets die Neutralität gewahrt – dennoch: der Moderator ist immer durch irgendwen finanziert und daher in einer Abhängigkeit. Der Moderator wird nie als gänzlich „neutral“ verstanden werden können.“*

*M: „Die Bestellung durch den Vorhabenträger ist nicht so einfach. Wenn man vom Betreiber bestellt wird, dann kommt Misstrauen auf, ob der Mensch neutral ist, wenn er so bezahlt wird. Hierüber wurde sehr intensiv diskutiert.“*

*M: „Bei der Bestellung der Moderation wäre es besser, wenn der Betreiber eine bestimmte Menge Geld in einen Fonds überführen würde und dann in einem neutralen Vorprozess durch den Staat oder eine Kerngruppe aus fünf bis sechs Schlüsselpersonen darüber entschieden wird. Auf diesem Wege hätte die Moderation einen besseren Start.“*

*M: „Das Thema wird dann wieder hervorgeholt, wenn man mit bestimmten Entwicklungen nicht einverstanden ist. Ich glaube aber nicht, dass irgendjemand ernsthaft geglaubt hat, ich wäre nicht neutral.“*

*M: „Nicht optimal war die Bestellung der Moderation. Man macht sich unangreifbarer, wenn man neutral bestellt wird. Die Finanzierung ist etwas anderes.“*

*M: „Wir konnten uns auf keinen Fall vom Vorhabenträger bezahlen lassen.“*

Die Erfahrungen mit externer Moderation, vor allem mit ihrer Bestellung und Bezahlung, werden oft als schwierig geschildert. Die dafür einzustellenden Mittel müssen vor allem von kleinen und mittleren Unternehmen angesichts der Zunahme der Prozesse der Öffentlichkeitsbeteiligung erst einmal zur Verfügung gestellt werden. Gleichwohl sind die Ergebnisse so zu interpretieren, dass es abgesehen von wenigen selbstbewussten Unternehmen keine Alternative zur externen Moderation gibt. So empfiehlt auch das Staatsministerium in Baden-Württemberg weiterhin den Einsatz externer Moderatorinnen und Moderatoren, da diese unverzichtbare Kenntnisse in konstruktiver Gesprächsführung und professioneller Prozesssteuerung mitbringen. Dennoch sollten öffentliche Vorhabenträger „aber immer prüfen, ob qualifizierte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter die Moderatorenaufgabe übernehmen können“ (Staatsministerium Baden-Württemberg 2013).

Neben einer professionellen Moderation kommt auch *Fachgutachtern und externen Expertinnen und Experten* eine besondere Rolle zu. In verschiedenen Fallstudien trugen Expertinnen und Experten aus den Bereichen Umweltplanung und anderen Fachgebieten dazu bei, Informationen und Wissen in den Beteiligungsprozess einzuspeisen und eine glaubwürdige Brücke zur Öffentlichkeit aufzubauen.

*M: „Die Glaubwürdigkeit dieser Experten führte dazu, dass Bürger eher bereit waren, Fakten anzuerkennen und sachliche Debatten zu führen.“*

*Ö: „Es sind immer die Spezialisten dabei, die direkt vortragen. Das ist sehr gut. Da bekommt man die direkten Informationen. Da sind wir gut im Bilde. Die große Öffentlichkeit bekommt das nicht mit.“*

Aus Sicht eines Vorhabenträgers war es wichtig, dass der Beteiligungsprozess als *„Ping-Pong-Spiel zwischen Bürgern und Planern“* angelegt war und die Beteiligungstermine bei Bedarf durch Gutachter (z.B. Schallschutzgutachter), Fachplanerinnen sowie Umweltfachplaner begleitet wurden. Dieser Dialog gestaltete sich zum Teil schwierig, auch deshalb, weil die Gutachter die Projekte selbst bearbeitet

hatten. Im Ergebnis zeigte sich jedoch, dass sich beide Seiten, Bürgerschaft und Vorhabenträger, im Laufe des Beteiligungsverfahrens qualifizierten.

Die Befunde zeigen, dass frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung auf der Grundlage eines professionellen Projektmanagements konzipiert und umgesetzt werden muss. Voraussetzung sind ein klares und eindeutiges Bekenntnis der Führungsebene zur Öffentlichkeitsbeteiligung und Kommunikationsprozesse, die in der Unternehmensphilosophie verankert sind. Auf dieser Basis kann Öffentlichkeitsbeteiligung als Projekt konzipiert und gemanagt werden. Hilfreich ist neben der Anwendung der mittlerweile zahlreich vorliegenden Handreichungen und Leitfäden der Einbezug externen Know-hows. Das bedeutet aber auch, dass für eine Öffentlichkeitsbeteiligung ausreichend *Ressourcen und Kompetenzen* vorhanden sein müssen. Wie schwierig sich dies in der Praxis gestaltet, machen die Vorhabenträger in den Interviews deutlich.

*V: „Es sind nicht nur die gesetzlichen Vorgaben, sondern auch die informellen Beteiligungen, die unberechenbar sind, weil man sehr oft Dinge darstellt, die Gegner auf die Idee bringen, wo sie ansetzen könnten. Das wird zu einer endlosen Schleife, in der sie nie zu einem Urteil und einer Genehmigung kommen, weil immer noch was gemacht werden muss. Irgendwann wird man uns am langen Arm verhungern lassen. Das ist abschreckend für Investoren.“*

*V: „Solche Projekte sind in der Regel große Investitionen für ein Unternehmen und man muss die Kosten auch vor dem Hintergrund beurteilen, dass man ohne das Projekt die Genehmigung eventuell nicht oder erst fünf Jahre später bekäme. Das hat große Konsequenzen. Die größte Investition war im Rückblick jedoch nicht das Geld, sondern die Zeit. Es geht um Gespräche, Versammlungen, um Interaktionen mit Menschen und das kostet Zeit.“*

Die für Beteiligungsprozesse zur Verfügung stehenden Ressourcen sind abhängig von der Größe und Finanzstärke eines Unternehmens bzw. den finanziellen und personellen Mitteln einer Behörde. Ist es für ein Großunternehmen durchaus denkbar, Ressourcen in größerem Maße für Beteiligungsprozesse zu kalkulieren, so geraten kleinere Unternehmen bei komplexen und umfangreichen Beteiligungsprozessen eher an die Grenze dessen, was sie umsetzen können. Berücksichtigt man zudem, dass konfliktträchtige umweltrelevante Vorhaben in mittelständischen Unternehmen nur selten umgesetzt werden, so fehlen diesen Vorhabenträgern nicht nur die notwendigen Ressourcen, sondern auch Erfahrungen und die erforderlichen Kompetenzen. Derartige Prozesse können dann nicht alleine aus dem Unternehmen heraus umgesetzt werden. Das entsprechende Know-how bzw. Expertenwissen muss eingekauft werden. In einigen der untersuchten Projektbeispiele kommt deshalb einer Begleitung durch Dritte (z.B. Wissenschaft, Landesministerien) eine besondere Rolle zu. Sie unterstützen und beraten den Vorhabenträger, führen mitunter die Öffentlichkeitsbeteiligung durch (u.a. Windkraftdialog / Dezent Zivil, Ostbayernring, Westküstenleitung Schleswig-Holstein) und/oder evaluieren den Prozess (u.a. Evaluation Ortsumgehung Waren, Flughafenerweiterung Frankfurt, Tunneldialog in Schwäbisch Gmünd, Ostbayernring, Pumpspeicherkraftwerk Atdorf, Westküstenleitung Schleswig-Holstein).

*V: „Kleine Unternehmen sehen oft die Notwendigkeit von Kommunikation und frühzeitiger Beteiligung nicht, da sie in einer anderen Zeit leben und nicht so viele Projekte machen. Wenn man alle zehn Jahre mal einen Genehmigungsantrag stellt und dann feststellt, dass sich die Welt um einen herum verändert hat, dann stimmt auch etwas im Management nicht.“*

*V: „Der erste Schritt zur Öffentlichkeitsbeteiligung ist, im Unternehmen eine Ebene dafür herzustellen. Das ist harte Arbeit und hängt von den Personen ab. Es hängt auch von Schulungen ab.“*

*G: „Im Grunde können sie solche Prozesse nicht aus ihrer Firma heraus bewerkstelligen. Als normales Unternehmen geht das nicht. Sie müssen es sich teuer einkaufen. Und sie müssen den Richtigen finden, der sie richtig berät. Mittelständler haben diese Fachleute nicht im Unternehmen.“*

Es zeigt sich, dass nicht vorausgesetzt werden kann, dass vor allem kleinere und unerfahrenere private und öffentliche Vorhabenträger frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung gewissermaßen aus dem

Stand professionell planen und umsetzen können. Zwar liegen zahlreiche Handreichungen, Handbücher und Leitfäden vor, die wichtiges Wissen bereitstellen. Zudem richten sich auch Fortbildungsangebote zunehmend an diese Zielgruppen. Diese Angebote, die durchaus ausbaufähig sind, müssen jedoch wahrgenommen und vor allem um Möglichkeiten des Erfahrungsaustausches innerhalb und zwischen Vorhabenträgern ergänzt werden. „Es gilt, von den guten wie auch schwierigen Erfahrungen zu lernen und „lernende Organisationen“ aufzubauen: Beteiligungsexpertise kann durch regelmäßigen internen Austausch stetig vorangebracht und weitergegeben werden“ (Staatsministerium Baden-Württemberg 2013, S. 5).

Ein weiterer Aspekt, der in der Literatur hervorgehoben wird, ist die *Evaluation der Öffentlichkeitsbeteiligung*, die zumindest bislang im Hintergrund steht (z.B. Ewen et al. 2013, Bezirksregierungen NRW 2012; Kubicek, Herbert; u.a. 2010). So liegen nur im Einzelfall evaluierte, viel häufiger hingegen „gefühlte“ Bewertungen einer durchgeführten Öffentlichkeitsbeteiligung vor. Erfahrungen und Ergebnisse von Beteiligungsprozessen werden nur ausnahmsweise reflektiert oder gar evaluiert. „Verlässliche empirische Evaluationen gibt es bislang kaum. Das liegt unter anderem auch daran, dass adäquate Formen der Wirkungsmessung der stark kommunikativ ausgerichteten Methoden fehlen bzw. in den Kinderschuhen stecken. Die Reflexion erschöpft sich mehr in ‚gefühlten‘ Effekten“ (Bezirksregierungen NRW 2012, S. 12). Aufgrund der fehlenden Wirkungsanalysen, so lässt sich folgern, unterbleiben wichtige Lernprozesse. Evaluationen und daran geknüpfte Lernprozesse sind jedoch erforderlich, um weitere Akteure von der Bedeutung (und Wirksamkeit) der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung zu überzeugen und die Vorhabenträger argumentativ zu unterstützen. Dieses Defizit wird in den Gesprächen insbesondere von Genehmigungsbehörden benannt.

G: „Das A und O ist für mich die Evaluation und die Beobachtung der Verfahren. Wichtig wäre für die Evaluation, dass es nicht Aufgabe einer Bezirksregierung ist, den Evaluationsfragebogen zu entwickeln.“

G: „Evaluation und die entsprechenden Evaluationsbögen müsste man eigentlich zu Beginn eines Verfahrens mit den entsprechenden Fragestellungen aufstellen, um dann auch sagen zu können, was die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung signifikant bewirkt hat, damit man nicht nur über „Wölkchen-themen“ spricht und bunte Broschüren macht.“

Bundesweit anknüpfen ließe sich bei der Evaluation in einem ersten Schritt an die Praxis in NRW. Dort gibt die Zulassungsbehörde bei jedem Projekt auf der Basis der vorhandenen Erfahrungen eine Einschätzung darüber ab, ob informelle Öffentlichkeitsbeteiligung im Kontext des Zulassungsverfahrens ein geeignetes Instrument ist. Das Land Baden-Württemberg geht in seinem Leitfaden für eine neue Planungskultur einen Schritt weiter und empfiehlt dem Vorhabenträger nach Abschluss der informellen Öffentlichkeitsbeteiligung, das Vorgehen auf der Grundlage vorab formulierter Zielvereinbarungen und Kriterien zu bewerten und somit das Verfahren zu evaluieren.

Im Ergebnis wird deutlich, dass Projekte der Öffentlichkeitsbeteiligung hinsichtlich ihrer Qualität und der Akzeptanz ihrer Durchführung wie auch ihrer Wirkung auf Planung und Verfahrensführung häufiger evaluiert werden sollten. Die könnte einerseits durch begleitende wissenschaftliche Evaluationen ausgewählter Projekte und eine „bundesweite Evaluation der Beteiligungspraxis nach einem standardisierten Fragebogen“ (Schwab 2016, S. 385) erfolgen, andererseits sollten Evaluationstools entwickelt werden, die es Vorhabenträgern und auch Genehmigungsbehörden ermöglichen, eigenständig erste Wirkungen zu erfassen, um die eigene Beteiligungspraxis kontinuierlich zu verbessern.

#### 4.2.3 Kommunizieren – Hinwirken – Genehmigen? Neue Rollen und Aufgaben der Genehmigungsbehörden

Informelle Öffentlichkeitsbeteiligung betrifft nicht nur die Vorhabenträger, sondern fordert auch Genehmigungsbehörden dazu heraus, ihre Rolle, Mitwirkung und Aufgaben zu reflektieren – und dies nicht erst seit der neu verankerten Hinwirkungspflicht. Im Unterschied zur formellen Beteiligung im Rahmen des Planungs- und Genehmigungsverfahrens ist informelle Beteiligung erst seit Kürzerem eine Fragestellung, mit der sie sich aktiver auseinandersetzen müssen. Sind bei der von den Genehmigungsbehörden zu verantwortenden formellen Öffentlichkeitsbeteiligung bestimmte Schritte und Fristen vorgegeben, so tauchen bei der frühzeitigen informellen Beteiligung zahlreiche Unsicherheiten und ungeklärte Fragen auf, die auch in der Literatur benannt werden (vgl. Ziekow et al. 2014, S. 18). Im Mittelpunkt der Interviews standen deshalb Fragen nach der Interpretation von Hinwirkung, d.h. den gewählten Formen eines aktiven Zugehens auf die Vorhabenträger bei gleichzeitig zu bewahrender Neutralität. Erfragt wurde, wie frühzeitig angesetzte informelle Beteiligung im Zusammenspiel von Vorhabenträger und Genehmigungsbehörde abläuft bzw. abzulaufen hat und ob beispielsweise eine Trennung zwischen Beteiligungsbehörde als Mitwirkende an der informellen Öffentlichkeitsbeteiligung und Genehmigungsbehörde zu empfehlen ist.

Die mit der Novellierung des § 25. Abs.3 VwVfG einhergehenden Veränderungen sind, wie bereits an anderer Stelle ausgeführt, in den Fallstudien noch nicht wirksam. Gleichwohl wird in den Interviews auf die dadurch implizierten Veränderungen eingegangen, da mit der Hinwirkungspflicht die Rolle der Genehmigungsbehörden deutlicher definiert wird als zuvor. Da es kein Rechtsinstrument gibt, das einen Vorhabenträger zur frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung zwingt, sind Kommunikation und Überzeugung von besonderer Bedeutung. *„Hinwirkung bedeutet Überzeugungsarbeit zu leisten“* (Genehmigungsbehörde). Dies wird auch in der Literatur bekräftigt: *„Hinwirkung bedeutet, dass die Behörde über ein Vorhaben informiert sein muss. Der Behörde verbleibt aber die Möglichkeit, den potenziellen Antragsteller darauf hinzuweisen, dass nach ihrer Bewertung des Projekts eine frühe Bürgerbeteiligung durchzuführen ist, sobald sie von auf das Projekt bezogenen Überlegungen Kenntnis erhält“* (Ziekow 2013, S. 756). Hierzu bedarf es aber auch auf Seiten der Genehmigungsbehörden eines qualifizierten Wissens zu Vorteilen und Wirkungen frühzeitiger Beteiligung. Viel zu oft fehlt in den Behörden die hierfür erforderliche Sensibilität.

In den Interviews stimmen einige der Interviewpartnerinnen und -partner darin überein, dass die Herstellung von Akzeptanz für privatwirtschaftliche Investitionen und des „Bürgerfriedens“ durch begleitende informelle Prozesse der Öffentlichkeitsbeteiligung keine Aufgabe der Genehmigungsbehörden ist. Die Verantwortung liege eindeutig bei den Vorhabenträgern. Dabei zeigen sich in den Fallstudien unterschiedliche Auslegungen der Rolle der Genehmigungsbehörden, wobei Behörden mit einem eher „klassischen“ Aufgabenverständnis, das die informelle Öffentlichkeitsbeteiligung nicht als ihr Thema begreift, eine Minderheit bilden.

*G: „Die Genehmigungsbehörde schaut nicht danach, ob die Planung allen genehm ist, sondern nur danach, wer tatsächlich betroffen ist und danach, ob das genehmigungstechnisch machbar ist.“*

*V: „Die Genehmigungsbehörde hat keine Rolle im informellen Verfahren. Auch gedanklich muss es der Vorhabenträger verzahnen.“*

Demgegenüber sehen sich die meisten der befragten Behörden im Einzelfall oder auch grundsätzlich in der Verantwortung für Kommunikationsprozesse. Einige übernehmen die kommunikative Initiative und regen aktive, teilweise weit im Vorfeld konkreter Planungen stattfindende, informelle Beteiligungsprozesse an. Einige der Gesprächspartnerinnen und -partner wirkten in den untersuchten Beispielen bereits vor der Novellierung des Verwaltungsverfahrensgesetzes auf die Durchführung informeller Öffentlichkeitsbeteiligung hin. Diese Genehmigungsbehörden verstehen ihre Aufgabe so, dass



sie die potenziellen Antragsteller aktiv darüber informieren, wie ein Dialog mit der Öffentlichkeit im Vorfeld des formellen Verfahrens und begleitend zu dem Verfahren gestaltet werden kann. Kommunikation ist in diesen Fällen grundlegend in dem behördlichen Aufgabenverständnis verankert und mit Ressourcenansprüchen unterlegt.

G: *„Wenn eine Behörde in der Außenkommunikation diese Rolle richtig darstellt, gewinnt sie mehr an Vertrauen, als wenn sie sich zurückhält oder gar nichts sagt oder vielleicht sogar das falsche sagt.“*

G: *„Wir sind bei unseren Projekten überwiegend initiativ tätig, d.h. schon vor der gesetzlichen Neuregelung haben wir im Rahmen der Antragsberatung und -vorbesprechung im Rahmen des Genehmigungsmanagements unsere potenziellen Antragsteller darauf hingewiesen zu überlegen und auch zu zeigen, wie sie sich den Bürgerdialog im Vorfeld des formellen Verfahrens und begleitend zu dem Verfahren vorstellen.“*

G: *„Mit der Wahrnehmung der Hinwirkungspflicht muss nicht gewartet werden, bis ein Antragsteller Gesprächsbedarf anmeldet.“*

G: *„Man muss manchmal auch Mut haben zur Kommunikation. Ich überlege zurzeit, ob es bei bestimmten kritischen Projekten sinnvoll sein kann, sehr früh Vorhabenträger, Genehmigungsbehörde und Kritiker zusammenzubringen und in die Vorbereitungsphase einzubeziehen. Es ist hilfreich, wenn derjenige, der das Verfahren durchführt, die Randbedingungen erklärt und darauf verweist, dass bestimmte Varianten freiwillig ausgehandelt werden können, die aber von der Genehmigungsbehörde niemals festgesetzt werden, es sei denn sie wird beantragt.“*

G: *„Hinwirkung bedeutet Überzeugungsarbeit zu leisten. Wenn der Antragsteller nicht will, kann man aber nichts machen. Es gibt kein Rechtsinstrument, aber man muss ihm sagen, dass es Vorteile hat, dass die Akzeptanz steigt. Er kann bereits erkennen, wo die Bevölkerung und die Verbände, d.h. die potenziellen Einwander, die Probleme sehen. Dann kann er darauf das Augenmerk legen, anders als wenn er sagt, ich mach das in meinem Kämmerlein und geh dann in das Verfahren.“*

G: *„Ich bin der Meinung, wenn wir im Vorfeld von Verfahren mit potenziellen Investoren über informelle Verfahren sprechen, geht es in der Beratungspraxis nicht um bestimmte Formate. Vielmehr ist es wichtig, dass erstmal überhaupt im Vorfeld von der Genehmigungsbehörde der Impuls ausgeht, dass ihr euch auch um diese Bausteine kümmern müsst.“*

V: *„Wir versuchen, das formelle Verfahren und die informelle Bürgerbeteiligung im Planfeststellungsverfahren bewusst zu trennen. Beim Planfeststellungsverfahren hat die Behörde den Hut auf. Da hält sich der Vorhabenträger bewusst raus.“*

Die befragten Genehmigungsbehörden interpretieren Hinwirkung überwiegend als Kommunikationsaufgabe, die gestaltet werden kann. Einerseits geht es darum, den Vorhabenträgern die positiven Aspekte einer informellen Öffentlichkeitsbeteiligung nahe zu bringen, andererseits kann die Genehmigungsbehörde auch selber von einem guten Kommunikationsprozess profitieren. Die Einschätzungen aus den Interviews zum Stellenwert von Kommunikation erinnern an die von den Vorhabenträgern hervorgehobene Bedeutung der Kommunikationsprozesse und der dazu notwendigen Haltung (vgl. 4.2.1.). Wenig erstaunlich ist deshalb, dass auch die Genehmigungsbehörden in diesem Zusammenhang auf die Notwendigkeit einer stärkeren Zusammenarbeit von Recht, Technik und Kommunikation als wichtige Voraussetzung einer erfolgreichen Öffentlichkeitsbeteiligung hinweisen.

G: *„Das ist vielleicht auch der Grund, warum in der Vergangenheit viele Projekte als nicht so gelungen empfunden wurden. Weil man die kommunikativen und weichen Faktoren nicht bedient hat. Der Ingenieur hat gesagt, ich bestimme, was der Stand der Technik ist, darüber kann man jetzt nicht diskutieren, der Jurist hat gesagt, was im Bundesimmissionsschutzgesetz steht und dann ist man auseinander gegangen.“*



Wie Genehmigungsbehörden eine stärkere Verantwortung für informelle Öffentlichkeitsbeteiligung übernehmen (können), wird exemplarisch an einem von den fünf Bezirksregierungen in Nordrhein-Westfalen herausgegebenem Leitfaden für eine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung sichtbar. In diesem Leitfaden werden die weitgehend unbestimmten zentralen Neuregelungen des § 25 Abs. 3 VwVfG NRW mit Hinweisen zur Durchführung der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung und zur Evaluation unterlegt (vgl. Bezirksregierungen NRW 2014). Darüber hinaus enthält der Leitfaden ein Musterschreiben, mit dem Genehmigungsbehörden Vorhabenträger auf die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung hinweisen können sowie eine Beratungscheckliste. Ein weiteres Beispiel, wie Genehmigungsbehörden den Dialog fördern und Transparenz herstellen können, sind die Beteiligungsportale der Regierungspräsidien Freiburg, Karlsruhe, Stuttgart und Tübingen (<https://rp.baden-wuerttemberg.de/rps/Dialog/Seiten/default.aspx>). Sie enthalten Hinweise zu allen aktuellen Baumaßnahmen, Planfeststellungsverfahren und Straßenplanungen verbunden mit inhaltlichen Informationen zum Projekt und zu Beteiligungsmöglichkeiten. Zudem arbeiten bei den dortigen Regierungspräsidien mittlerweile Beteiligungs-koordinatoren, die informelle Beteiligungsprozesse anstoßen und begleiten sollen.

In den Fallstudien wird in einigen Gesprächen die Pflicht zur Hinwirkung als zu schwacher Weg eingeschätzt und auf die Festlegung einer verbindlich durchzuführenden frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung verwiesen (vgl. 4.2.1). Viel zu oft zeige sich, dass Vorhabenträger, die zu einer frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung aufgefordert werden, nicht reagierten. Dann habe die Genehmigungsbehörde keinen weiteren Einfluss.

Kommunikation wird demnach auch als eine Schlüsselaufgabe der Genehmigungsbehörden wahrgenommen, so zumindest die Einschätzung der Mehrheit der interviewten Akteure. Dabei wird ein breites Spektrum konkreter Umsetzungsmöglichkeiten praktiziert. Bemühen sich einige Genehmigungsbehörden um ein aufgeschlossenes, vertrauensvolles Gesprächsklima, das es ermöglicht, sehr frühzeitig über geplante Vorhaben ins Gespräch zu kommen, so bieten andere regelmäßige Informations- und Kommunikationsforen an.

### **Informelle Öffentlichkeitsbeteiligung: Aktive Teilnahme, Beobachtung oder Distanz**

In den untersuchten Fallstudien sind die Genehmigungsbehörden auf unterschiedliche Weise in die informellen Beteiligungsprozesse eingebunden. Mit Verweis auf das Neutralitätsgebot agiert die Mehrheit der Behörden zurückhaltend. Ihre Vertreterinnen und Vertreter halten sich im Hintergrund und nehmen an den Veranstaltungen der frühzeitigen Beteiligung überwiegend nicht teil. Begründet wird dies damit, dass die Neutralität der Genehmigungsbehörde verloren ginge, wenn sie bei Veranstaltungen zur informellen Beteiligung Position bezöge. Die Rolle als reine Zuhörerin sei wiederum schwer durchzuhalten, da man immer wieder angesprochen würde, so dass es letztlich leichter falle, überhaupt nicht an den Veranstaltungen teilzunehmen. Andere sind inoffiziell bei ausgewählten Terminen anwesend, um Informationen zum Prozess zu erhalten und zumindest inoffizielle Hinweise geben zu können.

*G: „Beim Runden Tisch habe ich dabei gesessen, als Teilnehmer mitgewirkt und Fragen zum Verfahren beantwortet, ebenso bei den Informationsveranstaltungen auf dem Podium. Ich habe mich nicht inhaltlich zum Antrag geäußert, sondern zum Verfahren und zu rechtlichen Fragen. Ob ich das heute noch so machen würde, weiß ich nicht.“*

*G: „Die Genehmigungsbehörde war offiziell wegen der Wahrung der Neutralität nicht in das Dialogverfahren eingebunden. Wenn es zum Verfahren der Planfeststellung Erörterungsbedarf gab, wurde ganz bewusst ein Dritter hinzugezogen.“*

*G: „Ich war nur inoffiziell bei wenigen Terminen anwesend, habe im Verlauf Informationen im Prozess erhalten und Hinweise gegeben, auf was zu achten ist – aber nur inoffiziell.“*

*G: „Der Begriff der Neutralitätspflicht wird zu ängstlich verwendet. Es heißt eigentlich, dass sich die Behörde zu keinem Zeitpunkt in Hinblick auf das spätere Genehmigungsverfahren binden darf. Das schließt nicht aus, dass man miteinander redet. Aber bei den informellen Verfahren besteht immer tendenziell die Gefahr, dass man versucht, möglichst konkret und frühzeitig von einer Genehmigungsbehörde oder Fachbehörde eine belastbare Aussage zu bekommen. Wenn man aus diesen Neutralitätsgründen nicht in der Lage ist, eine belastbare Aussage zu einzelnen Faktoren des Genehmigungsverfahrens zu machen, muss man sich fragen, was eine Genehmigungsbehörde in dem frühen Vorfeld machen soll.“*

Wenn Genehmigungsbehörden aktiv in die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung eingebunden werden, besteht in den Fallbeispielen ihre Aufgabe darin, mögliche Fragen zum Verfahren zu beantworten. Ihr Auftritt provoziert die – in einzelnen Interviews thematisierte – Frage, ob die Genehmigungsbehörde letztendlich objektiv sei oder ob politische Aufträge umgesetzt würden. Dieses Misstrauen – so die Interviews – könne zwar niemals ganz beiseite geräumt werden, klare Rollen sowie Transparenz und Offenheit spielten jedoch eine wichtige Rolle, um dieser Befürchtung entgegenzutreten zu können.

Berücksichtigt man die unterschiedlichen Kommunikationsmöglichkeiten jenseits der vom Vorhabenträger durchgeführten informellen Öffentlichkeitsbeteiligung, so kann schlussgefolgert werden, dass sich zahlreiche Ansätze zur Stärkung der Kommunikationsprozesse im Vorfeld eines Vorhabens anbieten. Die verbreitete Zurückhaltung der Genehmigungsbehörden ist zwar mit Blick auf die von ihnen geforderte Neutralität nachvollziehbar, gleichzeitig führt ihre Abwesenheit jedoch dazu, dass Hinwirkung sehr eingeschränkt als Impuls interpretiert wird und mögliche weitergehende Unterstützungen nicht erfolgen. Was in dieser Richtung möglich wäre, zeigen Genehmigungsbehörden, die einen Schritt weiter gehen und eigenständige informelle Formate der Kommunikation mit der Öffentlichkeit anbieten. Hierbei sind vor allem erfolgreiche Ansätze, wie die ökologische Begleitgruppe, hinsichtlich ihrer Übertragbarkeit zu prüfen (s. Einzelheiten dazu im Folgenden).

### **Initiative einer Genehmigungsbehörde: Die Ökologische Begleitgruppe**

Ein Beispiel für den Aufbau eigenständiger, frühzeitiger und begleitender Kommunikationsforen ist das Modell der ökologischen Begleitgruppe, die von einer Genehmigungsbehörde einberufen wird. In diesem bundesweit nur in Süddeutschland eingesetzten Gremium sind alle relevanten Akteure vertreten. Sie setzen sich regelmäßig auf Einladung der Genehmigungsbehörde zusammen, um einzelne Aspekte des geplanten Vorhabens zu besprechen. „Die ökologische Begleitgruppe zum Verfahren Pumpspeicherkraftwerk Atdorf besteht seit September 2009. Ihre Mitglieder sind Vertreter der von dem geplanten Vorhaben betroffenen Städte und Gemeinden, der Umwelt- und Interessensverbände sowie der BI Atdorf. Die ökologische Begleitgruppe hat die Aufgabe, die Umweltuntersuchungen zum geplanten Pumpspeicherkraftwerk Atdorf kritisch zu begleiten und Ideen für Kompensationsmaßnahmen zu liefern“ (vgl. <http://www.landkreis-waldshut.de/index.php?id=3480>). Die in den Sitzungen geäußerten Einschätzungen und Vorschläge werden als Anregungen für das Verfahren aufgenommen, haben aber keine rechtliche Verbindlichkeit. Das bedeutet, dass die von den Teilnehmenden getroffenen Aussagen ihnen im weiteren Verfahren niemals entgegengehalten werden. Sie werden durch die Mitarbeit in der ökologischen Begleitgruppe keinesfalls in irgendeiner Weise präkludiert (vgl. Landratsamt Waldshut, Amt für Umweltschutz: Protokoll der 1. Sitzung der ökologischen Begleitgruppe Atdorf am 24.09.2009). Eine weitere ökologische Begleitgruppe arbeitet zum Neubau der Bundesautobahn A 98 Hochrheinautobahn.

Ökologische Begleitgruppen sind ein Verfahren, das bislang überwiegend in der Schweiz eingesetzt wird und in Deutschland bisher nur vereinzelt Anwendung findet. Es wird von den befragten Akteuren durchgängig als positiver Vorlauf zu den formellen Planungsverfahren und als wichtige Ergänzung zur frühzeitig angesetzten informellen Öffentlichkeitsbeteiligung bewertet, für die der Vorhabenträger zuständig ist.

G: „Es ist wichtig, dass dieses Gremium bleibt, da die Erfahrung aus Stuttgart 21 gezeigt hat, dass man sich nach den vielen Runden Tischen beim Planfeststellungsverfahren an den Runden Tisch erinnert hat. Aber bei der gerichtlichen Auseinandersetzung hat man die Dialoge nicht mehr fortgesetzt und hat mittlerweile vergessen, dass es Runde Tische gab. Meine Vorstellung ist, dass die Arbeit der Gruppe mit der Inbetriebnahme des Projektes endet, falls es je planfestgestellt und gebaut wird.“

K: „Ich halte das für ein geeignetes Mittel, um mit denjenigen Gruppen im Gespräch zu bleiben, die Interesse an einem Thema haben. Das sind natürlich Bürgerinitiativen, aber auch die Naturschutzverbände und das sind die Vertreter, die Menschen in der Region, die beteiligt werden. Es ist eine sehr gute Maßnahme, aber auch eine sehr zeitintensive.“

Ö: „In der ökologischen Begleitgruppe erfährt man die Positionen, bevor sie in die breite Öffentlichkeit kommen. Die BI ist fast immer vertreten. Es ist ehrenamtlich und ein Riesenaufwand. Aber wir haben einen Informationsvorsprung, den wir dann nach außen tragen können, nicht über die Presse: Die Bevölkerung wird größtenteils nicht wissen, was eine ökologische Begleitgruppe ist und dass man alles auf der Homepage herunterladen kann.“

Die ökologische Begleitgruppe dient neben dem Informationsaustausch und einer damit erreichten größeren Transparenz auch der gemeinsamen Wissenserweiterung und dem kontinuierlichen Aufbau von Vertrauen. Zudem bietet die ökologische Begleitgruppe eine Möglichkeit, alle relevanten Akteure während des gesamten Verfahrens, d.h. von der Konzeption bis zum Bau, zusammenzubringen und die Kommunikationsprozesse kontinuierlich fortzusetzen. Damit füllt dieses Modell eine wichtige Lücke in der Verfahrensarchitektur (vgl. 4.1.3).

### Qualifizierungsbedarfe der Behörden

Auch wenn nach Einschätzung der Interviewpartnerinnen und -partner konflikthafte umweltrelevanten Vorhaben nur einen geringen Prozentsatz des Behördenalltags ausmachen, sollte bei diesen Verfahren umso mehr Aufmerksamkeit auf die frühzeitigen Prozesse der Kommunikation und Beteiligung gelegt werden. Da in vielen Behörden „große“ Projekte nur selten auf der Tagesordnung stehen, fehlen dort, wie auch bei den Vorhabenträgern (vgl. 4.2.1.), Erfahrungen, Routinen und Wissensträger, um die Anforderungen an qualitativ hochwertige Kommunikationsprozesse erfüllen zu können.

G: „Die Professionalität der jeweiligen Genehmigungsbehörde ist unterschiedlich, was mit der Masse an Verfahren zu tun hat, die man durchführt. Wenn ich einmal im Leben ein Verfahren zu einer Stromtrasse durchführe, dann ist das ein Riesenprojekt, kommt aber nie wieder. Ich habe auch einen gewissen Übungseffekt. Deswegen gibt es bundesweit auch ein Gefälle. Das hat aber nicht nur mit den rechtlichen Rahmenbedingungen zu tun, sondern auch mit der personellen Ausstattung.“

G: „Wir haben kleine Verfahren meistens ohne Öffentlichkeitsbeteiligung.“

G: „Auch in den Genehmigungsbehörden fehlen Erfahrungen und dieses Fachwissen, so dass sie oft sofort Angst haben, dass Befangenheitsanträge kommen.“

Sichtbar wird ein Bedarf, Genehmigungsbehörden gezielt für informelle Öffentlichkeitsbeteiligung zu sensibilisieren, zu interessieren und zu qualifizieren. Hilfreich können auch hier die bereits an anderer Stelle erwähnten Leitfäden und Handreichungen sein, die sich teilweise explizit an Behörden wenden.

G: „Es gibt in NRW dazu Werkzeugkästen, dazu findet man im Netz zudem viele digitale Möglichkeiten.“

In den Gesprächen wird in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, dass diese Hilfestellungen bisher viel zu selten wahrgenommen und genutzt werden. Ihre Anwendung setzt zunächst eine veränderte Einstellung zu Beteiligung voraus. Ein stärkeres Augenmerk ist demnach auf die Sensibilisierung für das Thema zu legen. Dazu beitragen können Informations- und Weiterbildungsveranstaltungen in den Ländern, wie diese es teilweise bereits selbst formulieren: „Innerhalb der Behörden empfiehlt es

sich, den Erfahrungsaustausch und ein gegenseitiges Lernen zwischen den Abteilungen zu forcieren, Fortbildungsangebote zu nutzen und unterstützende Servicefunktionen und Schnittstellen zu schaffen“ (Staatsministerium Baden-Württemberg 2013, S. 17).

*G: „Das hat auch nichts damit zu tun, dass Genehmigungsbehörden obrigkeitsstaatlich auftreten. Das kann man schulen, dafür brauche ich keine informellen Verfahren.“*

*G: „Man kann nicht von einer Genehmigungsbehörde erwarten, dass man das alles nebenbei macht. Es gibt jetzt auch einen neuen Markt, in dem man Talente, gute und weniger Gute findet, die es auch für kleines Geld machen.“*

*G: „Deshalb halten wir das auch nicht für notwendig, dass Spezialisten ausgebildet werden. Viel wichtiger ist, dass man die Mitarbeiter zu den eher weichen Themen schult. Das hat aber nichts mit informellen Verfahren zu tun, sondern betrifft mehr die generelle Medienaffinität.“*

Die Fallstudienbefunde geben Hinweise, dass die unbestimmte Pflicht der Hinwirkung auf informelle Öffentlichkeitsbeteiligung im Grunde genommen nicht neu ist, sondern dass diese kommunikative Aufgabe – abhängig vom Selbstverständnis der Genehmigungsbehörden – bereits ausgefüllt wird. Die Verpflichtung zur Hinwirkung wird von den Genehmigungsbehörden unterschiedlich interpretiert und reicht von einfachen Hinweisen an die Vorhabenträger bis zum Aufbau dauerhafter Kommunikationsstrukturen, die einen kontinuierlichen vertrauensvollen Austausch zwischen den Akteuren ermöglichen. Voraussetzung hierfür sind Verständigungsprozesse über die verschiedenen Haltungen und Verständnisse von Beteiligung als neue Aufgabe der Behörden im Sinne einer Beteiligungskultur. Dabei zeigen sich jedoch deutliche Unterschiede zwischen den Genehmigungsbehörden, die einen übergreifenden Verständigungsprozess über Rollen und Aufgaben als notwendig erscheinen lassen. „Mit zunehmender Erfahrung und Bedarf ist es möglich, innerhalb der Behörden ein professionalisiertes und mit Bürgerbeteiligung erfahrenes Projektmanagement als internen Dienst einzurichten“ (Staatsministerium Baden-Württemberg 2013, S. 31).

#### **4.2.4 „Die Quadratur des Kreises“ – Kooperation von Vorhabenträger und Behörden zwischen Verantwortung und Hinwirkung**

Auch wenn Rolle und Aufgaben von Vorhabenträgern und Genehmigungsbehörden an Klarheit gewonnen haben, bleiben die Schnittstellen unbestimmt und sind interpretierbar. Wer wann wen anspricht und somit einen wichtigen Beitrag zum Gelingen der Öffentlichkeitsbeteiligung leistet, wird auch in den untersuchten Beispielen nicht einheitlich beurteilt. So wird unterschiedlich bewertet, ob alleine der Vorhabenträger eine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung initiieren, den Zeitpunkt festlegen und sie durchführen sollte. Verknüpft mit der Frage, wer für die Aufwertung und Qualität frühzeitiger informeller Öffentlichkeitsbeteiligung zuständig ist, zeigten vor allem die Beiträge im Fachgespräch vom 6.7.2015, wie schwierig diese Fragen vor dem Hintergrund von Neutralitätsverpflichtung der Behörden auf der einen Seite und fehlender Motivation der Vorhabenträger auf der anderen Seite zu beantworten sind.

Vor allem die anwesenden Genehmigungsbehörden sprachen sich deutlich für ein Beibehalten der praktizierten Trennung im Verfahren aus. Sie äußerten die Befürchtung, dass die in formellen Verfahren entscheidende Neutralität der Behörde leide, wenn die Genehmigungsbehörde Einfluss auf die Qualität der informellen Beteiligung nimmt oder sich daran aktiv beteiligt. Dies sollte daher in alleiniger Verantwortung der Vorhabenträger bleiben. Andere Teilnehmende plädierten dafür, dass Vorhabenträger gerade nicht die alleinige Verantwortung für informelle Beteiligungsverfahren haben sollten. Nur durch die Mitwirkung der Genehmigungsbehörden könnten sich Beteiligungsprozesse qualitativ verbessern. Mit Blick auf die Praxis, die sich diesbezüglich bereits verändert habe, müsse es mehr Spielräume und Flexibilität auch im Vorgehen der Genehmigungsbehörden geben.

Ein Teil der Teilnehmerinnen und Teilnehmer des Fachgesprächs hielt die Unabhängigkeit der Behörden hoch und hatte Bedenken, dass die Mitwirkung der Genehmigungsbehörde als Klüngeln bewertet werden könnte. Sie plädierten entsprechend für die Fortsetzung der bisherigen Aufgabenteilung. Andere hoben hervor, dass es den Verfahren insgesamt gut täte, wenn die Behörde bereits an den Beteiligungsprozessen teilnähmen, um dort den Verfahrensablauf erklären zu können. Genehmigungsbehörden könnten als Sachverständige auftreten. Sie sollten zudem Qualitätsmerkmale für informelle Verfahren formulieren. Dies sei auch bei der geforderten strikten Trennung zwischen formellen und informellen Verfahren möglich. Diese Einschätzung vertreten auch die Bezirksregierungen in NRW, wenn sie darauf verweisen, dass der Anstoß für die Öffentlichkeitsbeteiligung weiterhin von der Genehmigungsbehörde auszugehen habe. Dazu sei es „zwingende Voraussetzung, dass die Behörde überhaupt Kenntnis von dem beabsichtigten Vorhaben erlangt“ (Bezirksregierungen NRW 2015, S. 5).

Um frühzeitig Kenntnis von beabsichtigten Vorhaben zu erhalten, ist der Aufbau von Kommunikationsstrukturen zwischen Vorhabenträger und Behörde wichtig. Ein erster Baustein können informelle Gespräche sein, zu denen der Vorhabenträger einlädt. Diese bilden dann den Auftakt für den Aufbau einer kontinuierlichen Kommunikation. Die Initiative hierzu kann auch von den Genehmigungsbehörden ausgehen, sobald sie – unabhängig vom Vorhabenträger – von einem geplanten Vorhaben erfahren. Da gerade konflikthafte Vorhaben oft sehr frühzeitig kommuniziert und diskutiert werden, könnten Informationen jedweder Art Anknüpfungspunkt für ein Initiativwerden der Behörden sein.

*G: „Über die Prozesse wachsen auch die Kommunikatoren auf den unterschiedlichen Ebenen zusammen. Unser Pressesprecher sitzt mit am Tisch und man lernt die Kommunikationsstrukturen in den Unternehmen kennen. An der Diskussion ist interessant, dass sie das Vernetzen und Zusammenrücken fördert. Da gibt es bei den Unternehmen einen Bewusstseinswandel. Die erkennen, dass Kommunikation nicht nur Ereigniskommunikation ist, sondern sich auch in den anderen Projekten auszahlen kann.“*

*V: „Vorhabenträger und Behörde versuchen bestimmte Sachen abzustimmen, was Bürgern oder Öffentlichkeit entgegenkommt, z.B. längere Offenlegungszeiträume. So was geht zwischen Vorhabenträger und Behörde Hand in Hand.“*

*V: „Vieles läuft in Beteiligungsprozessen darüber, dass man miteinander redet. Auch zwischen Vorhabenträger und Behörde. Die Abstimmung mit der einzelnen Behörde ist eine Kunst für sich, sie ist nicht von der Stange.“*

Der Aufbau dauerhafter und verlässlicher Kommunikationsbeziehungen ist ein wichtiger Schritt, um die unterschiedlichen Rollen und Aufgaben von Vorhabenträger und Genehmigungsbehörde zu klären, notwendige Informationen auszutauschen und den weiteren Prozess zu besprechen. Da informelle Öffentlichkeitsbeteiligung für beide Akteure eine relativ neue und mit dem Arbeitsprofil nicht unmittelbar verbundene Aufgabe ist, bedarf es einer grundsätzlichen Klärung jenseits gesetzlich geregelter Vorgaben. Anknüpfungspunkte bietet dabei das sowohl bei den Vorhabenträgern als auch den Genehmigungsbehörden zu professionalisierende interne Kommunikationsknowhow (vgl. 4.2.1. und 4.2.2). Zu klären ist in diesem Zusammenhang, wie Dialogforen oder Dialogbrücken ausgestaltet sein können, die von beiden Seiten akzeptiert werden.

In der Literatur wird als eine Lösung zur besseren Klärung der Rollen vorgeschlagen, Beteiligungs- und Entscheidungsbehörde voneinander zu trennen (vgl. Ziekow 2012). „Eine Voraussetzung für eine befriedende Bürgerbeteiligung ist die Neutralität der für die Leitung des Beteiligungsverfahrens zuständigen Stelle. Diese Neutralität muss sowohl gegenüber dem Projektträger als auch gegenüber der das Verfahren führenden Behörde bestehen. Anderenfalls besteht die Gefahr, dass die Öffentlichkeit eine Interessenverquickung von Behörde und Vorhabenträger unterstellt oder der Behörde eine mangelnde Berücksichtigung von Bürger- oder Gemeinwohlinteressen vorwirft. Zum Teil wird vorgeschlagen, dass eine staatliche Behörde den Beteiligungsprozess als Anhörungsbehörde leitet“ (Stender-Vorwachs, 2012, S. 1064). Diese „Beteiligungsstelle“ soll neben der Moderation des Beteiligungsprozesses einen Dialog auf Augenhöhe garantieren. „So ist eine Trennung der Zuständigkeit in der Sache



und für das Verfahren gewährleistet und eine Kontinuität der Begleitung des Beteiligungsverfahrens ermöglicht. Die andauernde Verantwortlichkeit einer einzigen Stelle für den Beteiligungsprozess garantiert eine ununterbrochene Beteiligung der Öffentlichkeit“ (a.a.O.)

Dieses Vorgehen wird von anderen Autoren mit dem Hinweis auf Doppelarbeit und eine dadurch verursachte Verlängerung der Verfahrensdauer als nicht zweckmäßig eingeschätzt (vgl. Dolde 2013). Die in den Interviews und in den Fachgesprächen vorgebrachten unterschiedlichen Argumente für und wider eine aktivere Rolle der Behörden geben Anlass, die vorgeschlagene Trennung von Beteiligung und Entscheidung zu überdenken. Die Auseinandersetzung um die „richtige“ Verankerung der Beteiligungsprozesse innerhalb oder außerhalb einer Behörde weist Parallelen zu der in den Kommunen geführten Diskussion um die Verortung der Bürgerbeteiligung in der Kommunalverwaltung auf. In den Kommunen stehen die Einrichtung eines eigenständigen Büros zur Bürgerbeteiligung als Stabsstelle, ein der Oberbürgermeisterin oder dem Oberbürgermeister direkt unterstellten Amt mit der dezentralen Zuständigkeit für Bürgerbeteiligung einerseits und eine dezentrale Organisation in den einzelnen Fachabteilungen andererseits nebeneinander (vgl. Bock et al. 2013). Die Praxis zeigt, dass beide Wege ihre Berechtigung haben. Wesentlich bedeutsamer als die Organisationsstruktur erweisen sich dabei die in der Kommune vorhandene Haltung zur Beteiligung, die Verbindlichkeit und Transparenz des gewählten Vorgehens sowie die Kommunikationskompetenzen. Dieses dürfte in gleichem Maße auf die Genehmigungsbehörden zutreffen.

#### 4.2.5 Weitere aktive Akteure (Anhörungsbehörden, Ministerien und Kommunen)

Im Kontext der informellen Öffentlichkeitsbeteiligung treten neben den bisher betrachteten Vorhabenträgern und Genehmigungsbehörden weitere Akteure auf den Plan, deren Aufgaben in Hinblick auf eine Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung gleichfalls Gegenstand der Analyse sind. Laut § 25 Abs. 3 VwVfG soll der Vorhabenträger zwar die informellen Verfahren durchführen, aber in vielen Fällen ist er dazu nicht gewillt, nicht in der Lage oder aufgrund der Konflikteskalation nicht geeignet. Zu reflektieren ist daher, ob Zulassungsbehörde und Vorhabenträger, ggf. ergänzt durch die Standortkommune oder auch die für die Regionalplanung zuständige Stelle, gemeinsam den Konflikt analysieren und passende Rollen verabreden können.

In den Interviews wurde in diesem Zusammenhang thematisiert, ob ein Ministerium die Aufgaben einer „Beteiligungsbehörde“ übernehmen kann. Durch eine dorthin ausgerichtete Übertragung von Verantwortung für Beteiligungsprozesse könnte eine Professionalisierung der Prozesssteuerung und -begleitung in Gang gesetzt werden. In einigen der untersuchten Fallstudien wurde die informelle Öffentlichkeitsbeteiligung von einem Ministerium angestoßen und auch federführend durchgeführt. Dieses Vorgehen wird in den Interviews vor allem dann befürwortet, wenn es sich um Projekte der Energiewende handelt, die von einer Landesregierung befürwortet werden.

*M: „Die Verwaltung kann diese Aufgabe nicht übernehmen – die sind nur die Angestellten, die können den Prozess nicht mit der gleichen Glaubwürdigkeit transportieren. Nur die politische Ebene kann das Projekt auf die grundlegenden Ziele [hier: Energiewende] herunterbrechen.“*

*G: „Durch die Politik muss Position für das Verfahren bezogen werden – Beteiligung als Chefsache braucht den Rückhalt der Führungsebene, sonst ist sie nicht glaubwürdig.“*

*G: „Das Projekt ist nicht frei von Politik. Die Rahmenbedingungen muss man immer mit berücksichtigen. Bei Planfeststellungen wäre ein Einmischen der Politik problematisch. Wenn die Landespolitik sagt, wir wollen das, kann sie mir aber keine Weisung geben.“*

*V: „Politik ist ein aktiver Akteur im Prozess – Behörden können nicht die Rolle übernehmen, die ein politisch Verantwortlicher für das Verfahren trägt.“*



Für die hier angesprochene aktivere Rolle der Politik wird auch in jüngeren Veröffentlichungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung in der Energiewende plädiert. Konstatiert wird ein Defizit an dialogorientierten Beteiligungsangeboten, „bei denen Bürger mit mandats- und Entscheidungsträgern grundsätzliche Fragen der Energiewende erörtern, Kernelemente für die Auswahl von Standorten herausarbeiten und zusammen mit Regierungen Richtungen der Energiewende vorgeben“ (Richter et al. 2016, S. 16). Zurückgeführt wird dieses Manko auf das praktizierte vorhabenträgerzentrierte Beteiligungsmodell, in dessen Rahmen Öffentlichkeitsbeteiligung als Akzeptanzbeschaffungsinstrument für geplante Vorhaben interpretiert und eingesetzt wird. „Übertragungsnetzbetreiber werden damit überfordert, die politisch entschiedenen Rahmenbedingungen des Netzausbaus vor Ort zu rechtfertigen, ihr Projekt durchzusetzen und dennoch einen als fair empfundenen Beteiligungsprozess zu initiieren. Die Kooperation von Behörden wird benötigt, damit Beteiligungsprozesse wirksam werden können, obgleich diese weder ein klares Mandat haben noch mit den nötigen Ressourcen für ihre aktive Mitwirkung ausgestattet sind“ (Richter et al. 2016, S. 19).

Für eine Kritik an den Rahmenbedingungen oder Grundprämissen eines Vorhabens gibt es keinen Adressaten, da bei der informellen Öffentlichkeitsbeteiligung die politischen Entscheidungsträger abwesend sind. Vorgeschlagen wird deshalb, die gegenwärtige Institutionalisierung von Beteiligung im Netzausbau zu hinterfragen und über Alternativen nachzudenken, „in denen Vorhabenträger Kontrolle und Verantwortung für die Bürgerbeteiligung mit neutralen zivilgesellschaftlichen Organisationen teilen oder an die zuständigen Genehmigungsbehörden abgeben“ (a.a.O.). Auch andere Autorinnen betonen den Stellenwert dieser frühzeitigen Dialogformen. „Die Chance, die ein frühes Dialogforum für die Suche nach Gemeinsamkeiten zwischen unterschiedlichen Interessen bietet, kann ein neutraler Verfahrensmittler viel eher nutzen, da er in keinem Rollenkonflikt steht und daher größere Glaubwürdigkeit gerade gegenüber den Bürgern und Verbänden der Öffentlichkeit repräsentiert. Er könnte darüber hinaus das gesamte Verfahren kommunikativ begleiten und die erarbeiteten Ergebnisse in das förmliche Verfahren einbringen“ (Stender-Vorwachs 2013, S. 3).

Ein weiterer Akteur, der in den Interviews stärker in den Vordergrund gerückt wird, sind die Kommunen. Ihnen kommt im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung bei umweltrelevanten Vorhaben eine besondere Rolle zu, denn „deutlich wird, dass Bürgerbeteiligung auch in der Energiewende ein kommunales Thema ist“ (Richter et al. 2016, S. 8). Städte und Gemeinden sind bei umweltrelevanten Vorhaben einerseits in Planungs- und Genehmigungsverfahren eingebunden, andererseits haben ihre politischen Akteure die Aufgabe, die Interessen ihrer Bürgerinnen und Bürger zu wahren. Diese doppelte Rolle als direkt Betroffene auf der einen Seite und Vermittlerin zwischen den Bürgerinnen und Bürgern und Vorhabenträgern auf der anderen Seite führt dazu, dass die Städte und Gemeinden in den Fallstudien zu einem sehr frühen Zeitpunkt Ansprechpartnerinnen der Vorhabenträger sind. Sie werden stellvertretend für ihre Bevölkerung informiert und bilden gewissermaßen ein Bindeglied der Kommunikation.

*K: „Die Gemeinde hat sich gegenüber dem Vorhabenträger verpflichtet, mit den lokalen Grundstückseigentümern zu sprechen und Vermittler zwischen Vorhabenträger und Bürgern zu sein.“*

*K: „Wenn man die Gemeindevertreter erstmal überzeugt hat, und die sich vor ihr eigenes Volk stellen und sagen: ‚Wir denken, dass das die beste Lösung ist‘, dann überzeugt das viele Leute in der Bevölkerung und auch die Grundstückseigentümer.“*

Vor allem den Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern wird eine besondere Rolle zugesprochen, die bisher noch viel zu wenig reflektiert und hinsichtlich ihrer Bedeutung für informelle Öffentlichkeitsbeteiligung ausgewertet wurde. Lohnenswert erscheint, in weiteren Forschungsarbeiten auch diese „Dialogbrücken“ näher in den Blick zu nehmen und ihre Rolle intensiver zu beleuchten.

*M: „Spannend ist die Frage nach der Rolle der Bürgermeister. Die Bürgerinitiativen erklären sich zu Vertretern der Bürger, aber die gewählten Vertreter der Bürger sind die Bürgermeister. Deshalb sind die Bürgermeister die demokratisch legitimierte Vertreter der Bürger. Für mich waren deshalb in dem*

*Prozess die Bürgermeister wesentlich wichtiger als die Bürgerinitiativen. Die Bürgermeister mussten mitgenommen werden, da sie das Ohr an den Leuten haben.“*

*K: „Wir hängen immer zwischen allen Stühlen. Die Reaktionen der Bürger waren interessant. Als sie das Gefühl hatten, man wäre gegen das Projekt eingestellt, war alles okay. Es ist kein Projekt der Gemeinde, deshalb muss man als Bürgermeister eine gewisse Neutralität behalten und auch bei meinen Gemeinderäten einfordern, dass man sachlich bleibt. Ich habe mir von Anfang an vorgenommen, neutral zu bleiben beim Abwickeln der einzelnen Abläufe und Darstellungen im Gemeinderat. Möglichst neutral zu bleiben, ist nicht immer ganz einfach, möglicherweise ist mir das auch gelungen.“*

Bei den zumeist kleineren Städten und Gemeinden zeichnet sich mit Blick auf Kompetenzen und Ressourcen eine ähnliche Problematik wie bei mittelständischen Vorhabenträgern und der Mehrzahl der Genehmigungsbehörden ab. Es fehlt an Wissen und Ressourcen, um die im Grunde genommen wichtige Rolle als kommunikatives Bindeglied ausfüllen zu können.

*K: „Bei einem solchen Großprojekt werden so komplexe Themen angesprochen, die ein normaler Mensch mit seiner Bildung nicht verstehen kann, außer man hat Geologie studiert. Die Diskussion spielt sich ausschließlich zwischen den Gutachtern ab und hat die Basis schon lange verlassen und kreist wie ein Sputnik im Orbit. Das übersteigt die personellen Kräfte einer kleinen Verwaltung erheblich. Kleine Verwaltungen sind nicht in der Lage, solche komplexen Themen abzuarbeiten. Wir bräuchten hierzu Unterstützung. Auch die anderen beteiligten Städte oder Städtelein sind doch überfordert, das sind doch alles normale Menschen und keine Techniker oder Wissenschaftler. Wir haben keinerlei Ressourcen und Finanzen dafür, auch nicht für zusätzliche Gutachten etc.“*

*M: „Es müsste unbedingt einen systematischen, andauernden Schulungsprozess geben, in dem die Bürgermeister unter sich sind, sich untereinander austauschen, Netzwerke bilden und sich unterstützen können, mit Veranstaltungen und Kongressen. Das wäre gezielt für die Bürgermeister sehr wichtig.“*

Die Befunde legen nahe, den aktiven Einbezug weiterer Akteure vor allem hinsichtlich deren Expertise, Neutralität und Aufgabenübernahme intensiver zu prüfen.

#### 4.2.6 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Informelle Beteiligung mit formellem Verfahren zu verzahnen setzt – auch dies ein Ergebnis der vorliegenden Studie – eine veränderte *Haltung der involvierten Akteure zu Öffentlichkeitsbeteiligung und eine Reflektion über die jeweilige Rolle* 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, werden vor allem in den Interviews der Fallstudien die Neuregelungen aufgegriffen, in die Bewertung der eigenen Praxis einbezogen und Nachsteuerungsbedarfe sowie anzupassende Rahmenbedingungen identifiziert. Entsprechend wurden die Neuregelungen in die Analyse der untersuchten Beispiele einbezogen.

Verantwortlich für Öffentlichkeitsbeteiligung sind die Vorhabenträger. Auch wenn die Ziele der jeweils zu verantwortenden Vorhaben unterschiedlich sind, stehen private und öffentliche Vorhabenträger vor der Herausforderung, entscheiden zu müssen, ob sie die Öffentlichkeit frühzeitig an der Planung ihres Vorhabens beteiligen. Wie sie diese Aufgabe interpretieren und wann sie sie umsetzen, ist gleichfalls nicht geregelt. Die Befunde zeigen, dass die Qualität informeller Öffentlichkeitsbeteiligung von der Haltung, den Kompetenzen, den Erfahrungen und dem Projektmanagement der Vorhabenträger abhängt. Ihr Wollen und Können ist Voraussetzung für qualifizierte Öffentlichkeitsbeteiligung. Von den Vorhabenträgern abgelehnt, von den Initiativen, Verbänden und der Wissenschaft hingegen gefordert wird die *Verpflichtung zur informellen Öffentlichkeitsbeteiligung*. Genehmigungsbehörden verweisen in diesem Zusammenhang auf die von ihnen wahrgenommenen Grenzen der Hinwirkung und erachten in

Teilen eine Verpflichtung der Vorhabenträger zu einer frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung für überlegenswert. Die Befunde legen somit nahe, die Einführung einer verpflichtenden Durchführung frühzeitiger Öffentlichkeitsbeteiligung hinsichtlich ihrer rechtlichen Folgen zu prüfen. Zu berücksichtigen sind in diesem Zusammenhang die zu erwartenden Ergebnisse der Evaluation zur Verpflichtung öffentlicher Vorhabenträger in Baden-Württemberg und die Schlussfolgerungen, die sich daraus auch für private Vorhabenträger ableiten lassen.

Unabhängig von verpflichtenden Vorgaben verdeutlichen die Befunde den Stellenwert von Kommunikation und einer darauf aufbauenden *Unternehmens- bzw. Behördenphilosophie*. Informelle Öffentlichkeitsbeteiligung setzt in den Unternehmen und Behörden die Zusammenarbeit von Kommunikationsexperten mit den Technikerinnen, Planern und Juristinnen voraus. Transparenz und Augenhöhe müssen ebenso wie Kommunikation und Wertschätzung als Teil der Unternehmens- und Behördenphilosophie verankert sein und für die Vorhabenträger handlungsleitend wirken. Das bedeutet gleichzeitig, dass die Sensibilisierung für diese normativen Ziele im Rahmen der Hinwirkung durch die Genehmigungsbehörden und eventuell weiterer Akteure von großer Bedeutung ist, da sich Kommunikation und ein Wandel der Unternehmensphilosophie nicht erzwingen lassen. Sie sind vielmehr als Haltungen zu leben.

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.

Die Befunde zeigen, wie wichtig es ist, Öffentlichkeitsbeteiligung als eigenständigen Teil des Gesamtprozesses *professionell zu konzipieren und zu managen*. Vor allem für mittelständische Unternehmen und kleinere Behörden ist deshalb das Qualifizierungsangebot auszubauen. Handreichungen und Arbeitshilfen liegen mittlerweile zwar ausreichend vor, doch scheinen diese den Adressatenkreis der Vorhabenträger erst im Ansatz zu erreichen. Auch die Richtlinie VDI 7000 „Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung für Industrie- und Infrastrukturprojekte; Leitfaden für Stakeholder-Management und Kommunikation“, die sich explizit an private Vorhabenträger richtet, dürfte derzeit erst einem eher kleineren Kreis der Vorhabenträger bekannt sein. Hier gilt es Überlegungen anzustellen, wie vorliegende Erfahrungen und Erkenntnisse besser transportiert und der Erfahrungsaustausch intensiviert werden kann. Dazu ist nicht nur der Transfer von Know-how zwischen privaten und öffentlichen Vorhabenträgern zu stärken, sondern auch die Kommunikation mit Interessensvertretungen der Unternehmen und die Vermittlung vorhandener Handreichungen auszubauen.

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 wird – je nach Selbstverständnis der Genehmigungsbehörden – aktiv ausgefüllt. Dabei treten 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 telefonischen 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 zu-

sätzlich 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 interpretierbar. Die *Kooperation von Vorhabenträger und Behörden zwischen Verantwortung und Hinwirkung* muss projektspezifisch geklärt und definiert 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 über beabsichtigte Vorhaben zu erhalten. Einen ersten Baustein hierfür bieten informelle Gespräche, zu denen der Vorhabenträger aber auch die Genehmigungsbehörden einladen können. Diese bilden dann den Auftakt, um eine kontinuierliche Kommunikation aufzubauen. Der Aufbau dauerhafter und verlässlicher Kommunikationsbeziehungen ist 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 deren oft vorliegenden Erfahrungen mit Bürgerbeteiligung zu nutzen.

Zusammenfassend wird deutlich, dass das Wissen über die Qualität und die Wirkungen informeller Öffentlichkeitsbeteiligung noch große Lücken aufweist. So werden zwar einzelne Kommunikationsbausteine der Bürgerbeteiligung dokumentiert und gelegentlich evaluiert, eine Auseinandersetzung mit ihrem jeweiligen Planungs- und Kommunikationskontext und vor allem ihrer Wirkungen ist bisher überwiegend nicht erforscht (Selle 2013b). Die „Frage nach der Substanz (Gegenstand, Reichweite und Relevanz), nach nachhaltig wirksamen Veränderungen, die die Erörterungen bewirken (seien sie inhaltlich oder prozessual), und nach den Voraussetzungen, unter denen dies geschieht, ist wesentlich – aber im Wesentlichen noch unbeantwortet“ (Selle 2013b, S. 10). Die zumeist untergeordnete Rolle von *Evaluationen der Öffentlichkeitsbeteiligung* ist als vertane Chance zu bewerten. Evaluationen sollten stärker genutzt werden, um Lernprozesse anzustoßen, Erfahrungen zu verarbeiten und um unterschiedliche Einschätzungen und Perspektiven zusammenzuführen.

### 4.3 Adressaten der Öffentlichkeitsbeteiligung: Repräsentanz, Aufgaben und Rolle der Zivilgesellschaft

In den Projektbeispielen und Fallstudien wird das Problem der sozialen Selektivität von Beteiligungsprozessen wahrgenommen und daran anknüpfend bei der Gestaltung der Öffentlichkeitsbeteiligung überlegt, wie der eigene Beteiligungsprozess so angelegt werden kann, dass das Spektrum der Beteiligten möglichst sozial ausgewogen und – mit Blick auf die Bevölkerungsstruktur – möglichst repräsentativ wird (vgl. 2.4). Dies ist im Rahmen von Beteiligungsverfahren bei umweltrelevanten Vorhaben eine große Herausforderung. Ist damit doch nicht zuletzt die Frage verbunden, ob und wie die Beteiligung von Personen, die bislang eher wenig Erfahrung mit Beteiligung haben und die über eine eher geringe fachlich-inhaltliche Expertise verfügen, an komplexen, überregionalen und langwierigen Planungsvorhaben gelingen kann. In diesem Zusammenhang ist mit Blick auf die untersuchten Beispiele zu klären, ob in den Beispielen inklusive Beteiligungsverfahren eingesetzt werden, die eine gleichberechtigte Teilhabe befördern können (vgl. 2.4). Zudem stellt sich die Frage, wie das Zusammenspiel von in Beteiligungsverfahren versierten und erfahrenen Akteuren und Akteursgruppen (z.B. anerkannte Umweltverbände) und bislang weniger eingebundenen, nicht-organisierten Bürgerinnen

und Bürgern gestaltet werden kann. Mit dieser Frage müssen sich vor allem diejenigen befassen, die Beteiligungsprozesse in Auftrag geben (Vorhabenträger, Kommunen) oder diese selber durchführen (Moderation).

Unter Bezugnahme auf die empirischen Befunde, die auf der Analyse der ausgewählten Beteiligungsverfahren bei umweltrelevanten Vorhaben einschließlich der Fallstudien gewonnen wurden, werden im Folgenden drei – sich zum Teil inhaltlich überlappende – Themenkomplexe näher betrachtet: *Adressaten der Öffentlichkeitsbeteiligung* (vgl. 4.3.1): hier wird vor allem beantwortet, wer bei umweltrelevanten Vorhaben als betroffen gilt, wer beteiligt wird und wie sich hierbei das Verhältnis zwischen allgemeiner Öffnung und bewusster Gestaltung der Öffentlichkeit darstellt; *Inklusion bei komplexen Planungs- und Beteiligungsverfahren* (vgl. 4.3.2): hier wird diskutiert, ob und wenn ja, über welche Auswahl- und Beteiligungsverfahren auf eine gleichberechtigte Teilhabe hingewirkt wird, und *Umweltverbände: Sprachrohr der Umwelt oder mehr?* (vgl. 4.3.3): hier wird die spezielle Rolle und Funktion der Umweltverbände in umweltrelevanten Verfahren näher beleuchtet, sowie die Fragen nach dem Zusammenwirken von organisierten Gruppen und Interessensverbänden (Umweltverbände, Bürgerinitiativen) einerseits und bislang nicht-organisierten Bürgerinnen und Bürger andererseits erörtert.

#### **4.3.1 Adressaten der Öffentlichkeitsbeteiligung: Öffnung für Jedermann, direkte Betroffenheit oder Auswahl von Zielgruppen?**

Die Verfahren zur Planung und Genehmigung von umweltrelevanten Vorhaben sehen durchweg eine formelle Öffentlichkeitsbeteiligung vor (vgl. 2.3.1). Für planfeststellungsbedürftige Vorhaben ist nach § 73 VwVfG zur Öffentlichkeitsbeteiligung ein Anhörungsverfahren vorgeschrieben, das sich nicht an die allgemeine Öffentlichkeit richtet. Die für den Erörterungstermin bei planfeststellungsbedürftigen Vorhaben geltende Einengung auf den Kreis der Betroffenen (im Sinne der Einwendungsberechtigten) wird, in Abgrenzung von der allgemeinen Öffentlichkeit (Jedermann), kritisiert; und zwar nicht nur in der Literatur (BMVBS 2012, S. 13; Munzinger 2014, S. 123f.; Ziekow u.a. 2014, S. 20). Auch in den Interviews wird diese Einschränkung skeptisch kommentiert und als Impuls weiterer Überlegungen zur Festlegung der Adressaten der Beteiligung genutzt, wie der folgende Beitrag eines Vertreters eines Vorhabenträgers beispielhaft illustriert.

*V: „Es gibt die Leute, die man durch das Verfahren vorgegeben einbinden muss. Aber es gibt noch mehr Akteure, die zu beteiligen sind. [...] Man muss sich unabhängig vom Verfahren überlegen, wer könnte betroffen sein und wer könnte Interesse daran haben, ohne sich auf den im Verfahren festgelegten Personenkreis zu beschränken.“*

Hingewiesen wird auf das Dilemma, in formeller Öffentlichkeitsbeteiligung Betroffenheit zu definieren.

*G: „Man kann sich natürlich die Frage stellen, ob mit Blick auf die Jedermannbefugnis – im Immissionschutzrecht haben wir diese, die völlig unproblematisch funktioniert – diese nicht obsolet wird, da mit Blick auf die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung nicht mehr unterschieden werden kann zwischen Betroffenen und Nicht-Betroffenen. Deswegen bringen verfahrensrechtliche Veränderungen nicht viel.“*

Wesentlich flexibler und – im Vergleich mit formalen Verfahren - gezielter gestaltet ist der Kreis der zu Beteiligten im Rahmen informeller Öffentlichkeitsbeteiligung: Diese kann je nach Erfordernis und Zielsetzung die breite Öffentlichkeit, d.h., „alle Bürgerinnen und Bürger“ einbeziehen, oder sie ist eher exklusiv angelegt, um bestimmte Zielgruppen anzusprechen, die entweder besonders betroffen sind (beispielsweise durch einen lokalen Bezug) oder die in Beteiligungsverfahren gemeinhin unterrepräsentiert sind. Damit bieten informelle Beteiligungsprozesse die Möglichkeit, den Kreis der Beteiligten zu reflektieren und aktiv zu gestalten

Auch in den Fallstudien wird bei der informellen Öffentlichkeitsbeteiligung zwischen der Beteiligung der direkt Betroffenen (Städte, Gemeinden, Grundstückseigentümerinnen, Anwohner etc.) und einer



breiten Öffentlichkeitsbeteiligung unterschieden. Entsprechend werden Beteiligungsformate gewählt, die es erlauben, den Kreis der Personen unterschiedlich zu gestalten. Einige Akteure aus den Fallstudien diskutieren die Auswahl der Beteiligten in informellen Beteiligungsprozessen – grundsätzlich – als kritisch. Sie verweisen auf das Problem, dass entweder Viele über die Lebenssituation weniger Menschen redeten oder Wenige über ein Projekt, das Viele betreffe, bestimmten. Eine einfache oder gerechte Lösung gebe es hierbei nicht: Die lokal Betroffenen handelten aus ihrer persönlichen Betroffenheit heraus; die Nutznießer hingegen ohne Rücksicht auf lokale Betroffenheit – niemand fälle ein objektives Urteil.

### Öffentlichkeitsbeteiligung bei umweltrelevanten Vorhaben – wer soll dabei sein?

In informeller Öffentlichkeitsbeteiligung ist das Spektrum der zu Beteiligten vielfältig und gestaltbar. Es reicht von einzelnen, bislang eher nicht in Beteiligungsprozessen engagierten Bürgerinnen und Bürger über fachlich versierte „Berufsbürger“ und Vertreterinnen und Vertreter organisierter Gruppen (Bürgerinitiativen) bis hin zu Vertreterinnen und Vertretern von (Umwelt-) Verbänden.

In den 20 untersuchten umweltrelevanten Vorhaben mit informeller Öffentlichkeitsbeteiligung stellt sich entsprechend unterschiedlich dar, wer beteiligt wird. In knapp einem Drittel der Projektbeispiele richtet sich die Beteiligung primär und grundsätzlich an alle interessierten Bürgerinnen und Bürger. In etwa der Hälfte der Projekte werden ergänzend ausgewählte Personen gezielt einbezogen, u.a. durch eine persönliche Benennung, in Vertretung für eine Bürgerinitiative oder einen Verein, in dem sie Mitglied sind oder durch eine repräsentative Auswahl bzw. Zufallsauswahl. In mehreren Projekten werden explizit Befürworter und Gegnerinnen der Maßnahme einbezogen.

In etwa einem Fünftel der analysierten Projekte richtet sich die Beteiligung vor allem an sogenannte Beteiligungsprofis, d.h. Umwelt- und andere Interessensverbände, erfahrene Bürgerinitiativen, Fachgutachter und Vertreterinnen und Vertreter des Bundes, der Länder und/oder der Kommunen. Nicht-organisierte Bürgerinnen und Bürger werden in diesen Fällen nicht einbezogen. Im Beteiligungsverfahren *Repowering von Windenergieanlagen in der Metropolregion Bremen-Oldenburg* waren keine nicht-organisierten Bürgerinnen und Bürger unter den 100 beteiligten Personen. Auch in den Beteiligungsverfahren zur *Rheintalbahn (Basel-Karlsruhe)* sowie zum *Bau Trianel Wasserspeicherkraftwerk Rur* waren nur Bürgerinitiativen oder Umweltverbände eingebunden. Gleiches trifft auf die ökologische Begleitgruppe zum *Pumpspeicherkraftwerk Atdorf* zu. Dort waren die betroffenen Gemeinden, die Umweltverbände (NABU, BUND, LNV, Schwarzwaldverein, Kreisjägersverein) und die Bürgerinitiativen vertreten.

In der Regel entscheidet der Vorhabenträger in Abstimmung mit dem externen Moderationsbüro, sofern ein solches beauftragt wurde (vgl. 4.2.), über die Adressaten der informellen Öffentlichkeitsbeteiligung. In den Bürgerworkshops zur Planung der *B 27/B 28-Anschlüsse des Schindhausbasistunnels in Tübingen* arbeiteten interessierte Bürgerinnen und Bürger, Bürgerinitiativen, Vertreterinnen und Vertreter des Landes und der Kommunen, der IHK sowie Fachgutachter. Ausgewählt wurden die Beteiligten vom Regierungspräsidium Tübingen als Vertreter des Vorhabenträgers des Landesverkehrsministeriums sowie der Stadt Tübingen. Nur in Ausnahmen stimmt der Vorhabenträger mit einer Bürgerinitiative ab, wer zu beteiligen ist. Beim *Umspannwerk Garenfeld* verständigten sich der Vorhabenträger Amprion GmbH mit der Bürgerinitiative Menschen unter Strom e.V. darauf, dass auch der lokale Stromversorger sowie Vertreterinnen und Vertreter aus Kommunal- und Stadtpolitik beteiligt werden.

Darüber hinaus gibt es grundsätzlich die Möglichkeit der „uneingeladenen Partizipation“ (Richter et al. 2016, S. 21). Diese Form der eigeninitiativ eingebrachten Beteiligung wurde in den Fallstudien nicht thematisiert. Es ist aber auch umgekehrt möglich – und in der Praxis wiederholt zu beobachten –, dass Bürgerinitiativen oder Umweltverbände die Einladung zur Beteiligung nicht annehmen oder ihre begonnene Mitwirkung beenden. Im Dialogforum zur Flughafenerweiterung Frankfurt ließen die betei-

lichten Umweltschutzverbände BUND und NABU ihre Mitgliedschaft ab einem bestimmten Zeitpunkt ruhen. Allerdings waren die Beteiligungsprozesse zu diesem Zeitpunkt bereits abgeschlossen und die Maßnahme befand sich im Bau. Im Fall des Beteiligungsverfahrens zur Ortsumgehung Waren verließen der Umweltverband und ein Teil der Bürgerinitiativen die gemeinsame Begleitgruppe. Die Gründe für einen Abbruch der Mitwirkung sind vielfältig, sie reichen von der zeitlichen Überforderung und inhaltlich konträren Positionen über symbolischen Protest bis hin zu politischem Kalkül.

Aber auch eine möglichst breite Öffentlichkeitsbeteiligung wird in vielen Projektbeispielen angestrebt. In den Interviews kommen verschiedene Akteure (Moderation, Bürgerinitiativen, Vorhabenträger) zu dem Schluss, dass ein breiter Medienmix – d.h. eine abgestimmte Kombination aus Präsenzveranstaltungen, Online-Angeboten und Printmedien wie Flyer, Plakate, Postwurfsendungen u. a. m. – ein breites Spektrum von Personen erreicht, die sich gemeinhin eher weniger für Planungsprozesse interessieren und für Beteiligungsprozesse eher schwer erreichbar sind.

*M: „Ein breiter Medienmix mit vielfältiger Direktansprache auf mehreren Kommunikationskanälen erreicht die breite Masse.“*

*M: „Es muss verschiedene Stufen an Beteiligungsangeboten geben. [...] Ich gehe da mal hin und gucke mir das an, ich lese es in der Zeitung oder guck mal in YouTube in den Livestream. Gut ist, dass man bei der Diskussion eines Themas auch eine Internetplattform anbietet, auf der sich Bürger melden können. Die Ansprüche sollten nicht zu hoch sein, dass jeder immer einbezogen sein muss. Aber es sollte möglichst zusätzliche niedrigschwellige Beteiligungsangebote geben.“*

In Waren trugen ein breiter Medienmix, in dessen Rahmen auf mehreren Kommunikationswegen, u.a. Postwurfsendungen, die alle Haushalte erreichten, sowie der Einsatz von Multiplikatoren wie Vereine, Seniorenbeirat oder Schülervertreter, dazu bei, dass auch schwerere erreichbare Personengruppen informiert wurden. Positiv wird in diesem Zusammenhang auf die Möglichkeiten informeller Beteiligungsverfahren verwiesen.

### **Gezielte Auswahl des Beteiligtenkreises: Voraussetzung für die „richtige Zusammensetzung“**

In den Projektbeispielen und Fallstudien wurden mit informellen Beteiligungsverfahren unterschiedliche Möglichkeiten ergriffen, den Kreis der Beteiligten möglichst konkret und sachbezogen zu fassen. Im Zentrum steht dabei jeweils die Frage nach der richtigen Zusammensetzung der Beteiligten, welche als „*Schlüssel zum Erfolg*“ (M) eines Projektes bewertet wird. Hier gibt es, so die Einschätzung aus den Interviews, kein Patenrezept:

*M: „Wie die richtige Zusammensetzung der Beteiligten aussieht, muss für jedes Beteiligungsverfahren neu entschieden werden.“*

Um sich der richtigen Zusammensetzung anzunähern, wird im Vorfeld der Beteiligungsverfahren in einigen Fallstudien und Projektbeispielen eine Akteursanalyse durchgeführt (Stakeholder-Analyse). Auf ihrer Grundlage werden von den in den Fallstudien zuständigen Akteuren, insbesondere die Vorhabenträger und die Moderationen, folgende Aspekte reflektiert: Der Kreis der Beteiligten sollte in der Lage sein, die bereit gestellten Informationen aufzunehmen und eigenes Wissen und eigene Kompetenzen einzubringen, um Optionen zur Weiterentwicklung der Planungsstände ausschöpfen und damit die Planungen letztlich qualifizieren zu können. Die zu treffende Auswahl der Personen wird von verschiedenen Vorhabenträgern als „Experiment“ oder „Wagnis“ bezeichnet. Verwiesen wird darauf, dass sie vor allem gut begründet sein sollte, da die Festlegung der zu Beteiligenden bei informellen Verfahren gesetzlich nicht geregelt ist. Umso wichtiger ist es den Vorhabenträgern, dass der Kreis der Beteiligten als legitim anerkannt wird. Es soll kein Anlass geboten werden, das Beteiligungsverfahren an diesem Punkt zu kritisieren oder gar scheitern zu lassen. Dennoch ist die Auswahl derjenigen, die beteiligt werden, nicht unumstritten. Wenn Beteiligungsverfahren eine Modifizierung der vorliegenden

Planungen umfassen und diese im Ergebnis (bei öffentlichen Vorhaben, die politisch noch beschlossen werden müssen) sogar zu Fall bringen können, kommt der Festlegung der Beteiligten eine Schlüssel-funktion zu.

Kriterien für die Zusammensetzung der Personen und Personengruppen sind sowohl die *lokale Betroffenheit*, wie z.B. bei Grundstückseigentümern (Shell Connect), Landwirten (Mainzelbahn) oder der Anwohnerschaft von Teilabschnitten der Bahnstrecke (Rheintalbahn), als auch die Frage der *Einbin-dung von unterschiedlichen Perspektiven und Interessen*, wie z.B. Gegner und Befürworter (Stadtbahn Mannheim Nord; Mainzelbahn; Flughafenerweiterung Frankfurt). Als wichtig hervorgehoben wird, dass „*die unterschiedlichen Interessen am Tisch sitzen und sich austauschen*“ (M) und dass auch die „*Gegner rein ins Verfahren geholt werden*“ (M).

Vorhabenträger richten ihre Erwartungen hierbei realistisch aus und gehen nicht davon aus, die Geg-ner eines Projekts für die Sache zu gewinnen.

V: „*Wir haben uns schon sehr früh von der Illusion verabschiedet, den Gegner zum Befürworter zu ma-chen, weil dies zu Frust führt. Aber wir haben uns auf die Fahne geschrieben, Sachlichkeit als oberstes Gebot. Wenn wir Fehler machen, stehen wir dazu, korrigieren das, aber ansonsten möchten wir genau-so sachlich behandelt werden, wie andere das für sich in Anspruch nehmen.*“

Es geht um den Austausch von Positionen, das damit verbundene Kennenlernen unterschiedlicher Positionen und ein transparentes Vorgehen.

M: „*Jede und jeder sollte die Gelegenheit haben, sich zu informieren und mit seinen Wünschen einzubrin-gen.*“

### **Geschlossener Kreis der Beteiligten zur Sicherung der Arbeitsfähigkeit und Qualifizierung der Planungen**

Bei einigen der Projektbeispiele und Fallstudien werden ausdrücklich nur bestimmte Akteure beteiligt, d.h. der Zugang zur informellen Öffentlichkeitsbeteiligung ist beschränkt. Die zahlenmäßige Begren-zung der Beteiligten soll vor allem die Arbeitsfähigkeit sichern. Bei der Planung und Beteiligung der *B 27/B 28-Anschlüsse des Schindhausbasistunnels in Tübingen* wurden beispielsweise Bürger-workshops mit maximal 30 Beteiligten initiiert. In dem Dialogforum zur *Flughafenerweiterung Frank-furt* kamen rund 35 Personen zusammen. In diesem Fall wurden zusätzlich Themen- und Kleingrup-pen gebildet, um sachbezogen in kleinerer Runde diskutieren zu können.

Auch im Beteiligungsverfahren *Repowering von Windenergieanlagen in der Metropolregion Bremen-Oldenburg* wurde Wert auf einen überschaubaren Kreis der Beteiligten gelegt. Dieser wurde als Vo-raussetzung für die Wahrung eines gleichen Informationsstands der Beteiligten sowie zur Sicherstel-lung eines intensiven Dialogs und damit verbundener Lernprozesse bewertet. Ähnliche Ziele wurden mit den Beteiligungsworkshops zur Planung der Mainzelbahn verfolgt. Dort wurde aus den genannten Gründen sogar auf eine Vertreterregelung verzichtet. Auch an dem Begleittkries zur Ortsumgehung Waren nahm nur eine festgelegte Zahl an Akteuren teil.

In einigen Projektbeispielen variieren die Formate, um den Kreis der Beteiligten je nach Bedarf unter-schiedlich groß gestalten zu können. So werden z.B. Bürgerinformationsveranstaltungen, an denen alle Interessierten teilnehmen können, mit der Durchführung eines Runden Tisches kombiniert. Beim *Tun-neldialog zum Einbau eines Tunnelfilters im Einhorn-Tunnel in Schwäbisch Gmünd* wurde dabei sicher-gestellt, dass der Informationsfluss zwischen den verschiedenen Formaten gelingt. An den Sitzungen des eigentlich geschlossenen Runden Tisches, an dem 15 Personen kontinuierlich teilnahmen, konnten weitere Interessierte zwar zuhören, aber nicht mitreden. Aufkommende Fragen mussten bei den an-schließenden Bürgerveranstaltungen geklärt werden.

Im Beteiligungsverfahren der Mainzelbahn zielte das Beteiligungsformat auf die Initiierung eines Dia-logs zwischen lokal betroffenen (Fach-)Bürgerinnen und Bürgern und Interessensvertretungen. Auf-

grund des Streckenverlaufs war die Betroffenheit eindeutig definiert. In lokal verankerten Workshops kamen jeweils rund 30 interessierte Personen (Anwohnerinnen und Anwohner, Vertreterinnen und Vertreter von Schulen, Feuerwehr, Kindergärten, Behindertenverbänden, Jugend, Landwirten, Gewerbetreibenden und Fahrgastbeirat) sowie der Ortsbeirat und Vertreterinnen und Vertreter aller politischen Fraktionen, der Mainzer Verkehrsgesellschaft (Vorhabenträger), der Stadt Mainz sowie Planerinnen und Gutachter zusammen. Die Auswahl der Teilnehmenden an dem eingeladenen Kreis erfolgte durch den öffentlichen Vorhabenträger in Abstimmung mit den Ortsbürgermeistern und der Moderation des Beteiligungsverfahrens. Die Bürgerinnen und Bürger mussten sich für die Mitwirkung bewerben. Umweltverbände waren dort nicht involviert, da, so die Darstellung verschiedener Akteure, Umweltverbände von einem geringen Konfliktpotenzial und wenig Reibungspunkten in der Planung ausgingen. Sie traten erst im Scoping-Verfahren in den Beteiligungsprozess ein.

Im Zusammenhang mit dem geschlossenen Format hatte sich der Vorhabenträger mit der Legitimität dieses Verfahrens auseinanderzusetzen, zu der er abschließend ein positives Resümee zieht. Durch das transparente und gut moderierte Verfahren wurde die ausgewählte Teilnehmerschaft bzw. das Verfahrensprinzip öffentlich nicht in Frage gestellt oder gar angegriffen. Zudem wurde das gewählte Format durch regelmäßige Informationsveranstaltungen flankiert, an denen alle Interessierten teilnehmen konnten. Die bereits „involvierten Kleingruppenexperten“ sollten hier nach Möglichkeit das Wort ergreifen, so dass der Vorhabenträger bei der Vorstellung und Diskussion des Planungsvorhabens gleichzeitig von der Bürgerschaft unterstützt werden konnte.

Die Befunde zeigen, dass für die Beurteilung der Frage, wer beteiligt wird, nicht ein einzelnes Format, sondern der gesamte Beteiligungsprozess einschließlich der verschiedenen zu unterschiedlichen Zeitpunkten zum Einsatz kommenden Verfahren und Formate in den Blick zu nehmen ist (vgl. 4.1.3).

#### 4.3.2 Inklusion bei komplexen Planungs- und Beteiligungsverfahren

Eine inklusive Beteiligung nutzt besondere Beteiligungsformate und eine gezielte Auswahl des Kreises der Beteiligten, um darauf hinzuwirken, nicht-organisierte Personen oder Menschen, die sich bislang eher wenig in Beteiligungsprozesse eingebracht haben, an diese heranzuführen und ihnen eine möglichst starke Position einzuräumen (vgl. 2.4.3). Auch in den Fallstudien und Projektbeispielen wurden Wege beschritten, die Beteiligung nicht allein auf organisierte Gruppen und Verbände auszurichten bzw. zu reduzieren. Vielmehr soll, wie bereits im vorangegangenen Kapitel ausgeführt, ein möglichst breites Spektrum an Akteuren beteiligt werden. Über die Ansprache und Einbindung bislang nicht in Interessensgruppen organisierter Menschen soll in einigen Projekten der sozialen Selektivität in Beteiligungsprozessen entgegengewirkt werden.

*M: „Es sollen sich viele Bürger aus unterschiedlichen Milieus, Kulturen und Altersgruppen beteiligen. Wenn vermieden werden soll, dass sich eine ressourcenstarke Minderheit lautstark gegenüber einer schweigenden Mehrheit durchsetzt, müssen Informationsverbreitung und Bürgeraktivierung besondere Schwerpunkte bilden.“*

Vor allem die zeitliche Belastung ist eine hohe Hürde für die Beteiligung, sie kann ein Grund dafür sein, dass sich bestimmte Personengruppen nicht beteiligen können und wollen. Die Beteiligung an der Planung komplexer umweltrelevanter Vorhaben verlangt den Menschen viel Engagement und Interesse ab. Bei diesen Vorhaben ist eine Vielzahl technischer Detaillösungen zu verhandeln. Um den Diskussionen folgen zu können und in Verhandlungen sprechfähig zu sein, müssen die teilnehmenden Personen bereit sein, sich entsprechendes Wissen anzueignen. Dies kann sich nicht nur inhaltlich, sondern auch zeitlich zu einer Belastung entwickeln. Dieser Aufwand führte beispielsweise dazu, dass sich die Hälfte der zehn zufällig ausgewählten Bürgerinnen und Bürger aus Zeitgründen bereits nach einem halben Jahr aus der Begleitgruppe zur *Ortsumfahrung Waren/Müritz* zurückgezogen hatte. Vermutet wird, dass eine angemessene Aufwandsentschädigung dem entgegengewirkt hätte.

In einer weiteren Fallstudie mussten alle Mitwirkenden acht bis neun Tage investieren zuzüglich der Zeit für Vor- und Nachbereitung. Dies wird von den begleitenden Expertinnen und Experten als große Herausforderung und mögliche Hürde für eine gleichberechtigte Teilhabe bezeichnet.

*M: „Das ist für Arbeitende oder Alleinerziehende nicht zu machen, dann gehst du nicht an einen Runden Tisch. Das machen nur die, die ein bestimmtes Anliegen haben. Aber die Schwellen müssen so niedrig wie möglich gehalten werden.“*

In einigen Projektbeispielen wurden gezielt Maßnahmen und Beteiligungsformate gewählt, die in erster Linie Bürgerinnen und Bürgern adressierten und ihnen einen besseren Zugang zur Beteiligung und Mitwirkung eröffneten. So wurden in einigen Fallstudien wohnortnahe Veranstaltungen durchgeführt, die an den Interessen der Bürgerschaft ausgerichtet wurden.

*V: „Das Konzept zur Beteiligung zielte vor allem auf die Frage, wie in den Stadtteilen Bürgerbeteiligung verankert werden kann. Die Umsetzung des [Projekts] sollte mit den Bürgern erfolgen. Es ist „euer [Projekt]“ sollte vermittelt werden.“*

Für die Westküstenleitung erfolgte Öffentlichkeitsbeteiligung nach dem Prinzip „bürgernah, wohnortnah, auf Augenhöhe“; „die planenden Akteure kommen zu den Bürgern“. Beteiligung wurde hier dezentral bzw. lokal umgesetzt, „dicht an den Bürgern“: In bekannten, gut besuchten Veranstaltungsorten der Gemeinden bzw. Kommunen (Dorfghasthöfe, Gemeindehäuser) und unter Beteiligung von Kommunalpolitikerinnen und -politikern. Geworben wurde für die Veranstaltungen vor Ort, u.a. in Bäckereien und anderen lokalen Einrichtungen, die täglich aufgesucht werden. Es wurde Wert darauf gelegt, die Planungsgrundlagen möglichst verständlich zu vermitteln. Kleinmaßstäbliche Karten visualisierten die Themen und fachliche Inputs dauerten nicht länger als 30 Minuten. Die Beteiligten sollten nicht überfordert und „an die Wand geredet“ werden. Zur Unterstützung wurden in Form eines runden Tisches bestuhlt und keine Frontalveranstaltung organisiert.

Nur in Ausnahmefällen wurden Bürgerinnen und Bürger per Zufallsauswahl ermittelt – eine Methode, die im Zusammenhang mit inklusiven Beteiligungsverfahren favorisiert wird. Im Rahmen der informellen Öffentlichkeitsbeteiligung zum *Ostbayernring* wurden acht Bürgerinnen und Bürger per Los ausgewählt, sie bildeten neben Vertreterinnen und Vertretern der Kommunen, des Vorhabenträgers, von Interessensverbänden und Fachleuten eine Gruppe im „Trassenuntersuchungsteam“. Auch der Begleitkreis zur *Ortsumgehung Waren* wurde neben „gesetzten“ Akteuren um per Zufallsauswahl rekrutierte Personen erweitert. Beim *Windkraft Dialog (Dezent Zivil)* wurden – bezogen auf die beiden Standort-Gemeinden – repräsentativ ausgewählte Bürgerinnen und Bürgern beteiligt, die Fragen der Flächennutzungsplanung und der in Planung stehenden Windenergieanlagen diskutierten. Darüber hinaus erfolgte auch für Telefoninterviews eine repräsentative Auswahl der Einwohnerschaft beider Gemeinden. Die Zufallsauswahl wurde hier durch die forschungsbegleitenden Institutionen durchgeführt, die auch den Prozess moderierten.

Eine repräsentative (Zufalls-)Auswahl der Beteiligten ist eher ein Sonderfall der Öffentlichkeitsbeteiligung bei umweltrelevanten Vorhaben. So stehen auch die betrachteten Beispiele nicht ausdrücklich für inklusive Beteiligungsverfahren. Sie bringen jedoch zum Ausdruck, dass in den ausgewählten Prozessen der Austausch mit Bürgerinnen und Bürgern gesucht wird und dass man zumindest versucht, diesen die Mitwirkung zu erleichtern. Eine gezielte Ansprache bestimmter Zielgruppen erfolgt eher selten. Auch bei der Rekrutierung der Beteiligten wurden nur vereinzelt Methoden angewandt, die eine inklusive Beteiligung befördern können.

### **Bürgerinnen und Bürger als Korrektiv gegen die Durchsetzungsmacht verschiedener Akteursgruppen**

Einige Fallstudienbefunde zeigen, dass es für einzelne Bürgerinnen und Bürger, die über wenig Vorerfahrung und Expertise verfügen, nicht immer leicht ist, sich in Beteiligungsverfahren, die sich gleich-



ermaßen an organisierte Gruppen und die Bürgerschaft richten, Gehör zu verschaffen, eigene Positionen zu entwickeln und diese zu behaupten.

*M: „Man versucht, die Menschen zu erreichen, bspw. an der Autobahntrasse mit einem Runden Tisch und mit Fokusgruppen, in die Menschen aus der Bevölkerung gelost wurden. Dominiert wurde es dann doch von den anderen.“*

In der Öffentlichkeitsbeteiligung zur Ortsumgehung Waren waren zehn zufällig ausgewählte Personen und elf Vertreterinnen und Vertreter von Initiativen in der Projektgruppe vertreten. Die Gruppe hatte u.a. die Aufgabe, Empfehlungen für das Verfahren auszusprechen. In der Rückschau wird in den Interviews kritisiert, dass im Verfahren die Hardliner dominierten und zu wenig darauf geachtet wurde, die nicht-organisierten Bürgerinnen und Bürger gleichwertig miteinzubeziehen. Als besonders dominant werden in einer anderen Fallstudie die Bürgerinitiativen wahrgenommen.

*M: „Die BI war ein Player, der zwar am lautesten war, aber bei weitem nicht alle Interessen in der Region vertreten hat.“*

Aus den Erfahrungen eines Ungleichgewichts zwischen den „Erfahrungsträgern“ bzw. „Alten Hasen“ oder „Profis“ einerseits und den eher unerfahrenen Einzelpersonen oder auch Mitgliedern neu gegründeter Bürgerinitiativen andererseits, werden in einigen Fallbeispielen Beteiligungsangebote entwickelt, in denen die Vertreterinnen und Vertreter der Fachebene, einschließlich der organisierten Bürgerinnen und Bürger getrennt von der breiten Öffentlichkeit, d.h. den bisher nicht-organisierten Personen adressiert werden. So wurden im Beteiligungsverfahren der Westküstenleitung die Bürgerveranstaltungen um Fachveranstaltungen zu den Themen Kulturräum und Denkmalschutz, Arten und Naturschutz, Land- und Forstwirtschaft sowie Städtebau ergänzt. Diese Veranstaltungen richteten sich an Verbände und TÖB. Zu diesen Fachdialogen wurden auch die Bürgerinitiativen eingeladen. Die Moderation bewertete dieses differenzierte Vorgehen positiv und erachtete es mit Blick auf die Größe der Veranstaltungen, die Tiefe der Diskussionen und das notwendige Hintergrundwissen als sinnvoll. Im Fokus der Bürgerdialoge konnten Informationsweitergabe und Themen der persönlichen Betroffenheit stehen, in den Fachdialogen stand der Fachdiskurs im Vordergrund.

Die Erfahrungen, dass sich Personen, die per Zufallsauswahl ermittelt und beteiligt wurden, nicht die gesamte Dauer des Beteiligungsverfahrens engagierten, führten in einer Fallstudie zu der Überlegung, gemischte Veranstaltungen durch eine ausschließlich mit zufällig ausgewählten Bürgerinnen und Bürgern gebildete Begleitgruppe zu ersetzen.

*V: „Die Moderation sollte daher verstärkt darauf achten, dass professionelle Stakeholder die Debatten nicht beherrschen. Es gilt abzuwägen, ausschließlich eine Begleitgruppe aus zufällig ausgewählten Bürgern zu bilden und diese um Einzelgespräche mit organisierten Gruppen und Verbänden zu ergänzen, um deren Interessen und Sichtweisen einzubinden.“*

Auch wenn dieser Ansatz nicht weiterverfolgt wurde, geht es immer wieder um die Frage der kontinuierlichen und besseren Einbindung von nicht-organisierten Personen. Andere plädierten dafür, die gemischten Beteiligungsformate beizubehalten, da sie über spezifische Qualitäten verfügen. Auch wenn sich eher unerfahrene Akteure zumeist schlechter durchsetzen konnten, wird in den Interviews darauf hingewiesen, dass die mitunter per Zufallsauswahl rekrutierten Bürgerinnen und Bürger durch ihre Teilnahme die Fronten zwischen den Positionen der Bürgerinitiativen aufbrächen und als Korrektiv wirkten.

*V: „Zufällig ausgewählte Bürger können das taktische Verhalten professioneller Stakeholder in solchen Gruppen etwas kompensieren. Andererseits sind die zufällig ausgewählten Bürger aber auch von der Dominanz organisierte Bürgergruppen genervt und ziehen sich zurück.“*

*V: „Im Verfahren haben die Hardliner dominiert. [...] Es wurde zu wenig darauf geachtet, die moderaten Bürger gleichwertig miteinzubeziehen.“*

*G: „Unsere Erfahrung ist, dass wir mit lose zusammengesetzten Interessengemeinschaften von Bürgern zu guten Ergebnissen kommen. Die Organisierten wollen weniger über Information und Transparenz sprechen als über Mitwirkung und Mitentscheidung. Ich kenne kein Unternehmen, das sein Entscheidungsrecht auf diese Weise auflöst. Das muss man akzeptieren.“*

Die Berücksichtigung von nicht-organisierten, per Zufall ausgewählten Personen wird von verschiedenen Akteursgruppen nicht nur als Beitrag zur Inklusion, sondern als mögliches Korrektiv zum lobbyhaften Verhalten von Interessensverbänden gesehen. Eine Mitwirkung von nicht-organisierten Einzelpersonen wird daher von verschiedenen Seiten empfohlen (Moderation, Vorhabenträger).

#### 4.3.3 Umweltverbände: Sprachrohr der Umwelt oder mehr?

Neben der Frage nach der Zusammensetzung der Öffentlichkeit ist die Einbindung und Rolle von Umweltverbänden in informellen Beteiligungsprozessen als Beitrag zur Weiterentwicklung der Öffentlichkeitsbeteiligung zu reflektieren. In den meisten informellen Beteiligungsverfahren der Fallstudien sind Umweltverbände eingebunden. Informelle Beteiligung hat, wie bereits weiter vorne ausgeführt, einen Vorteil für Vorhabenträger, bietet bis zu einem gewissen Maß aber auch einen Nutzen für Umweltverbände: Nicht nur der Vorhabenträger hat einen Nutzen durch die Qualifizierung der eigenen Planungen. Durch den häufig frühzeitigen Einbezug der Umweltverbände in ein informelles Verfahren haben Umweltverbände mehr Zeit für „Networking“, die Ausbildung interner Strukturen sowie für Informationspolitik und Eigenwerbung.

Auch wenn diese Studie sich nur am Rande mit den Umweltverbänden befasst, geben die Fallstudienbefunde Hinweise auf das Zusammenspiel zwischen Öffentlichkeit und Umweltverbänden. Ob die Interessen von Bürgerinnen und Bürgern in der Öffentlichkeitsbeteiligung angemessen von Umweltverbänden vertreten werden können, wird in den Fallstudien übereinstimmend beantwortet.

*Ö: „Interessensunterschiede zwischen Bürgern und BIs einerseits und Umweltverbänden andererseits sind systemimmanent. Als klageberechtigter Verband ist nicht die Betroffenheit des einzelnen Bürgers, sondern das Gesamtinteresse der Umwelt entscheidend. Bei den Entscheidungen der Umweltverbände sind die Aspekte von Natur und Umwelt als Ganzes mit einzubeziehen und nicht nur lokale Fragen.“*

*Ö: „Umweltverbände haben nur begrenzt die Aufgabe, Interessen der Bürgerinnen und Bürger mit zu vertreten.“*

In den Fallstudien weisen Umweltverbände darauf hin, dass sie nicht die Interessen der Bürgerschaft, sondern die Umweltbelange vertreten. Interessensunterschiede zwischen Bürger(initiativen) und Umweltverbänden seien daher durchaus gegeben. Doch auch wenn Umweltverbände und Öffentlichkeit nicht mit einer Stimme sprechen, könnten Umweltverbände zumindest ihre frühzeitige Einbindung nutzen, um die breite Öffentlichkeit über anstehende Öffentlichkeitsbeteiligung zu informieren. Aus Sicht eines Umweltverbandes nimmt die Bürgerschaft in frühen Phasen das Projekt bzw. das Dialogverfahren noch nicht wahr:

*Ö: „Das ist ein Problem, an dem ein solches früh ansetzendes Verfahren krankt – das man aber meines Erachtens auch nicht besser machen kann – dass der einzelne Bürger, zu Zeiten an denen er sich nicht betroffen fühlt, sich auch nicht engagiert.“*

Insbesondere zu Beginn eines Verfahrens und somit meist auch zu Beginn der informellen Beteiligung sind organisierte Umweltverbände aufgrund ihrer Strukturen und der vorliegenden Kenntnisse der diskutierten Themen besser vorbereitet als Bürgerinitiativen und nicht-organisierte Personen. In diesem Fall können Umweltverbände mit Blick auf Umweltthemen „für die Bürger sprechen“ (Umweltverband).

Die Vorhabenträger in den Fallstudien sind sich weitgehend einig: Trotz eigener Umweltfachplaner können Umweltverbände Planungen qualifizieren – durch Anregungen und Kritik an bestehenden Pla-

nungen. Fachlich erfolgt der Austausch zwischen Vorhabenträger und Umweltverbänden auf einem hohen Niveau. Bei der Westküstenstrasse beispielsweise konnten auf diesem Weg einige Aspekte, wie die Trassenführung, der Vogelmarker, ein Gutachten zum Anflugverhalten optimiert werden.

Die Befunde unterstreichen: Umweltverbände können zur Sicherung der Kontinuität eines Beteiligungsverfahrens beitragen, da sie einen festen Platz im Gefüge von formeller und informeller Öffentlichkeitsbeteiligung haben. Ihre weitaus wichtigere Aufgabe liegt aber in ihrem Beitrag zur inhaltlichen Stärkung der Umweltbelange.

#### 4.3.4 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

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 auch „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. Hierbei ist allerdings anzumerken, dass die Hürde für ein inklusives Verfahren bei komplexen umweltrelevanten Vorhaben auch sehr viel höher ist, als bei kommunalen Beteiligungsprojekten, die mit Inklusion auch eine schwierige, zum Teil nicht einlösbare Herausforderung verknüpfen.

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. Sie können ein neutraler Puffer bei konträren Positionen sein und helfen, verfahrenre Positionen aufzuweichen. Bei gefestigten Lagern können sie zur Deeskalation beitragen. Gerade wenn Bürgerinitiativen für sich in Anspruch nehmen, „die Bevölkerung“ zu vertreten, können zufällig ausgewählte Bürgerinnen und Bürger helfen, die Bürgermeinung auszudifferenzieren und 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 der 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 Interessensgruppen 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. Der Einsatz unterschiedlicher Beteiligungsformate und eine neutrale Moderation befördern Prozesse, in denen ein Austausch auf gleicher Augenhöhe gelingt und voneinander gelernt werden kann.

*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. Da bislang wenige Forschungen zur Rolle und Wirkungen der Umweltverbände in der (frühzeitigen) Öffentlichkeitsbeteiligung vorliegen, sollte dieser Punkt durch Forschungen vertieft werden.

## 5 Abschließende Botschaften:

### Das „Drei mal Drei“ der (guten) 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 Resultat umfassender Bemühungen und engagierter Arbeit und stellt letztlich einen 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 bzw. besser zu gestalten ist.

### Das „Drei mal Drei“ der guten Öffentlichkeitsbeteiligung

#### 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.

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.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 der Konzeption, Planung und Umsetzung 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, rechtlich 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. Verfahrensübergreifende 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 Genehmigungsverfahren 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.

### I.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 Beteiligungsverfahren dazu bei, Qualitäten der Beteiligung zu kommunizieren, weiterzuentwickeln und zu sichern. Der Vorhabenträger erlangt hierüber Erkenntnisse, die für die Ausgestaltung der Öffentlichkeitsbeteiligung zukünftiger 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 Evaluationen 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.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 Öffentlichkeitsbeteiligung. 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 mit Öffentlichkeitsbeteiligung 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 (kommunale Beteiligungskultur). 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.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 und bieten damit ein weiteres Argument für informelle Beteiligungsverfahren. 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.

## 6 Quellenverzeichnis

- Agentur für Erneuerbare Energien e. V. (Hrsg.) (2012): Renew's Spezial Akzeptanz & Bürgerbeteiligung für Erneuerbare Energien Nr. 60, Agentur für Erneuerbare Energien e. V.,  
[http://www.unendlich-viel-energie.de/media/file/170.60\\_Renews\\_Spezial\\_Akzeptanz\\_online\\_final.pdf](http://www.unendlich-viel-energie.de/media/file/170.60_Renews_Spezial_Akzeptanz_online_final.pdf), abgerufen am 3.11.2016
- Arbter, Kerstin, Martina Handfer, Elisabeth Purker, Georg Trappeiner, Rita Trattnigg (2005): Das Handbuch Öffentlichkeitsbeteiligung. Die Zukunft gemeinsam gestalten, Wien.
- ARL (Akademie für Raumforschung und Landesplanung) (2014): Raumordnungsverfahren – Chance für eine frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Planung von Infrastrukturprojekten, Positionspapier aus der ARL 99, Hannover.
- Beckmann, Klaus J., Stephanie Bock, Detlef Landua, Detlef, Bettina Reimann (2013): Auf dem Weg, nicht am Ziel. Aktuelle Formen der Bürgerbeteiligung – Ergebnisse einer Kommunalbefragung des Deutschen Instituts für Urbanistik. In: Umweltbundesamt (Hrsg.): Themenheft Bürgerbeteiligung im Umwelt- und Gesundheitsschutz. Positionen – Perspektiven – Handlungsfelder, UMID, H.2: 21-27.
- Beirat für Raumentwicklung (2012): Öffentlichkeitsbeteiligung bei Planungs- und Zulassungsverfahren großer Infrastrukturvorhaben, Empfehlung des Beirats für Raumentwicklung Berlin,
- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) (2014): Beteiligung gut, Bürgervotum klar, Ende noch offen – Wissenschaftliche Evaluation des Modellprojekts „Innovative Bürgerbeteiligung Ortsumgehung Waren“, Gütersloh.
- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) (2013a): Mehr Transparenz und Bürgerbeteiligung, Prozessschritte und Empfehlungen am Beispiel von Fernstraßen, Industrieanlagen und Kraftwerken, Gütersloh.
- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) (2013b): Prekäre Wahlen. Milieus und soziale Selektivität der Wahlbeteiligung bei der Bundestagswahl 2013, Gütersloh.
- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) (2012): Früher – Verbindlicher – Besser? Bürgerbeteiligung bei großen Planungsvorhaben Dokumentation des Symposiums am 4. September 2012,  
[https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/user\\_upload/Arbeitsgruppe2a\\_neu.pdf](https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/user_upload/Arbeitsgruppe2a_neu.pdf), abgerufen am 17.11.2016
- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) (2011): Bürgerbeteiligung und Planungsverfahren. Rechtliche Rahmenbedingungen neu gestalten? Ein Dialog zwischen Praktikern und Experten für Planungsverfahren, Infrastrukturprojekte und Bürgerbeteiligung. Dokumentation der Tagung vom 29. Juni 2011, Vertretung des Landes Niedersachsen, Berlin.  
[http://www.b-b-e.de/fileadmin/inhalte/themen\\_materialien/buergerbeteiligung%20planungsverfahren.pdf](http://www.b-b-e.de/fileadmin/inhalte/themen_materialien/buergerbeteiligung%20planungsverfahren.pdf), abgerufen am 2.4. 2015.
- Bezirksregierungen NRW (Arnsberg, Detmold, Düsseldorf, Köln, Münster) (2015): Leitfaden für eine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung, Köln.
- BMBF (Bundesministerium für Bildung und Forschung) (2016): Grundsatzpapier des Bundesministeriums für Bildung und Forschung zu Partizipation. Berlin.
- BMBF Förderschwerpunkt: Umwelt- und gesellschaftsverträgliche Transformation des Energiesystems  
<http://www.transformation-des-energiesystems.de>, abgerufen am 16.11.2016
- BMVI (Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur) (2014): Handbuch für eine gute Bürgerbeteiligung, Planung von Großvorhaben im Verkehrssektor, Berlin.
- BMVBS (Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung) (Hrsg.) (2012a): Handbuch für eine gute Bürgerbeteiligung. Planung von Großvorhaben im Verkehrssektor, Berlin.
- BMVBS (Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung) (Hrsg.) (2012b): Konzept zur Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen der Erarbeitung des Bundesverkehrswegeplans 2015, Berlin.
- Bock, Stephanie, Bettina Reimann, Klaus J. Beckmann (2013): Auf dem Weg zu einer kommunalen Beteiligungskultur: Bausteine, Merkposten und Prüffragen. Anregungen für Kommunalverwaltung und kommunale Politik, Berlin.
- Bödeker, Sebastian (2012): Soziale Ungleichheit und politische Partizipation in Deutschland, Frankfurt/Main.



- Böhm, Birgit, Christoph Büsching (2013): Wie kann Bürgerbeteiligung inklusiv sein? Antworten am Beispiel des Verfahrens Planungszelle/Bürgergutachten. Heinrich-Böll-Stiftung Sachsen, <http://www.weiterdenken.de/de/2013/02/21/wie-kann-buergerbeteiligung-inklusive-sein-antworten-am-beispiel-des-verfahrens>, abgerufen am 16.11.2016
- Böhme, Christa, Thomas Franke (2011): Partizipation in der Stadtteilentwicklung – Der Stadtteil als „Experimentierraum“ für Aktivierung und Beteiligung. In: Klaus J. Beckmann (Hrsg.; 2011): Bürgerbeteiligung in Kommunen, Anmerkungen aus der Stadtforschung zu einer aktuellen Herausforderung, 23-26. Sonderveröffentlichung Deutsches Institut für Urbanistik. Berlin.
- Böhnke, Petra (2011): Ungleiche Verteilung politischer und zivilgesellschaftlicher Partizipation, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Nr. 1–2/2011, 20, Bonn.
- Brennecke, Volker (2016): Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung und die Richtlinie VDI 7000 – Gesetzgeberische Zielsetzungen und praktische Umsetzung, in: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl) Heft 6/2016, 329-338.
- Brennecke, Volker (2015): Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung zwischen Rechtsvorschrift und Selbstregulierung – Die neue Richtlinie VDI 7000, in: VerwArch 2015, 34-54.
- BT-Drs. 18/4159: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Weiterentwicklung der Öffentlichkeitsbeteiligung bei Infrastrukturprojekten“.
- Büttner, Hannah, Carola Kantz, Timo Peters (2012): „Auf die Plätze, fertig, Energiewende! - Kommunen zwischen Startblock und Ziellinie“, München, <https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/publikation/long/4363.pdf>, abgerufen am 29.11.2016
- Bundesamt für Naturschutz (BfN) (2014): Natur und Landschaft, Schwerpunkt: Bürgerpartizipation und Naturschutz, Heft 06-2014.
- Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung, Öko-Institut e.V., team ewen (2014): Neuartiger Öffentlichkeitsdialog in Verfahren mit Umweltprüfung am Beispiel bestimmter Vorhabentypen/Vorhabeneigenschaften. Leitfäden für Behörden und rechtliche Verankerung, Texte 07/2015, Dessau-Roßlau
- Deutsches Institut für Urbanistik (Difu) (Hrsg.) (2013): Auf dem Weg zu einer kommunalen Beteiligungskultur: Bausteine, Merkposten und Prüffragen. Anregungen für Kommunalverwaltungen und kommunale Politik. Autoren: Stephanie Bock, Bettina Reimann, Klaus J. Beckmann, Berlin.
- Deutsches Institut für Urbanistik (Difu) (Hrsg.) (2007): Evaluierung der Partizipation im Rahmen der Berliner Quartiersverfahren. Gutachten unter besonderer Berücksichtigung der Aktivierung von Berlinerinnen und Berlinern mit migrantischer Herkunft, Berlin, [http://www.stadtentwicklung.berlin.de/wohnen/quartiersmanagement/de/evaluation/download/bericht\\_evaluierung\\_partizipation.pdf](http://www.stadtentwicklung.berlin.de/wohnen/quartiersmanagement/de/evaluation/download/bericht_evaluierung_partizipation.pdf), abgerufen am 29.11.2016
- Deutsches Institut für Urbanistik (Difu) (Hrsg.) (2003): Soziale Stadt, Info 14: Aktivierung und Beteiligung. Ein Blick in sieben europäische Länder, Berlin.
- Deutsches Institut für Urbanistik (Difu) (Hrsg.) (2002): Soziale Stadt, Info 7: Aktivierung und Beteiligung, Berlin, <http://www.sozialestadt.de/veroeffentlichungen/newsletter/aktivierung-und-beteiligung>, abgerufen am 31.10.2016
- Deutscher Städtetag (DST) (Hrsg.) (2013): Beteiligungskultur in der integrierten Stadtentwicklung. Arbeitspapier der Arbeitsgruppe Bürgerbeteiligung des Deutschen Städtetags, Berlin, Köln. [http://www.staedtetag.de/imperia/md/content/dst/veroeffentlichungen/mat/mat\\_beteiligungskultur\\_2013\\_web.pdf](http://www.staedtetag.de/imperia/md/content/dst/veroeffentlichungen/mat/mat_beteiligungskultur_2013_web.pdf), abgerufen am 31.10.2016
- Dialogik (Hrsg.) (2011): Bürgerbeteiligung und Akzeptanz öffentlicher Großprojekte. Lehren aus der Vergangenheit. Lernen für die Zukunft. Ein Dialog zwischen Politik, Wissenschaft und Öffentlichkeit, <http://www.dialogik-expert.de/de/forschung/Abschlussbericht-Buergerbeteiligung%20und%20Akzeptanz%20C3%B6ffentlicher%20Grossprojekte.pdf>, abgerufen am 12.05.2016
- Dolde, Klaus-Peter (2013): Neue Formen der Bürgerbeteiligung? Planung und Zulassung von Projekten in der parlamentarischen Demokratie, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 12/2013, 769-775.
- DUH (Deutsche Umwelthilfe) (2012): Stellungnahme zum Entwurf für ein „Gesetz zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinheitlichung von Planfeststellungsverfahren (PIVereinHG)“, <http://www.duh.de/uploads/media/DUH-Stellungnahme-Planfeststellungsverfahren.pdf>, abgerufen am 12.5.2016

- Ewen, Christoph, Oskar W. Gabriel, Jan Ziekow (2013): Bürgerdialog bei der Infrastrukturplanung: Erwartungen und Wirklichkeit. Was man aus dem Runden Tisch Atdorf lernen kann, Baden-Baden.
- Feldmann, Mirja (2015): Neue Wege bei der Bürger- und Öffentlichkeitsbeteiligung und mehr Transparenz im Umweltbereich, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 6/2015, 321 – 327.
- Flasbarth, Jochen; Johann-Dietrich Wörner, Michael Sailer (2013): Öffentlichkeitsbeteiligung in Planungs- und Genehmigungsverfahren neu denken, in: Bundesamt für Strahlenschutz (BfS), Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR), Robert Koch-Institut (RKI), Umweltbundesamt (UBA) (Hrsg.): Bürgerbeteiligung im Umwelt- und Gesundheitsschutz. Positionen – Perspektiven – Handlungsfelder, UMID, H.2, Berlin, 11-14.
- Fraenkel-Haeberle, Christina (2016): Zur Multifunktionalität der Partizipation bei großen Infrastrukturvorhaben, in: Die öffentliche Verwaltung, Heft 13, Jukli 2016, S. 548-555.
- Freie und Hansestadt Hamburg, Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (Hrsg.) (2014): „Alles Inklusive! Leitfaden zur Beteiligung in der Integrierten Stadtteilentwicklung“, Hamburg.
- Groß, Thomas (2011): Stuttgart 21 – Folgerungen für Demokratie und Verwaltungsverfahren, in: DÖV 2011, 510 ff.
- Hielscher, Hanna, Klink, Dennis, Haß, Rabea (2014). Betroffen, aber nicht aktiv: Das Phänomen der Nicht-Beteiligung in Deutschland. Centrum für soziale Investitionen und Innovationen (CSI), Ruprechts-Karl-Universität Heidelberg; Hertie School of Governance GmbH, Berlin (Hrsg.).  
[http://archiv.ub.uni-heidelberg.de/volltextserver/18740/1/Endversion\\_CSI\\_Policy\\_Paper\\_Betroffen\\_aber\\_nicht\\_aktiv.pdf](http://archiv.ub.uni-heidelberg.de/volltextserver/18740/1/Endversion_CSI_Policy_Paper_Betroffen_aber_nicht_aktiv.pdf), abgerufen am 22.06.2016.
- Hofmann, Ekkehard (2014): Kommentierung zu § 9 UVPg, in: Landmann/Rohmer (Hrsg.), Umweltrecht: UmweltR, Loseblatt-Kommentar, München.
- Hofmann, Ekkehard (2012): Die Modernisierung des Planungsrechts: das Energierecht als neues Paradigma der Öffentlichkeitsbeteiligung in einer Planungskaskade?, in: JZ, 701.
- Huck, Winfried; Martin Müller, Martin (2011): Verwaltungsverfahrensgesetz, München.
- Infratest dimap (2008). Wieviel Vertrauen haben Sie zu den Großunternehmen? ,  
<http://de.statista.com/statistik/daten/studie/756/umfrage/vertrauen-zu-den-grossunternehmen/>, abgerufen am 29.11.2016
- Institut für Zukunftsstudien und Technologiebewertung (IZT) (Hrsg.) (2012): „Rio+20 vor Ort“. Kommunen auf dem Weg zur Nachhaltigkeit. Beispiele aus Deutschland.
- Kamlage, Jan-Hendrik, Ina Richter, Patricia Nanz (2016): An den Grenzen der Bürgerbeteiligung: Informelle dialogorientierte Bürgerbeteiligung im Netzausbau der Energiewende, in: Holstenkamp, Lars; Radtke, Jörg (Hrsg.): Sammelband Energiewende und Partizipation – Transformationen von Gesellschaft und Technik, Wiesbaden (gekürzte Fassung).
- Kleger, Heinz; Karolewski, Ireneusz; Munke, Matthias (2004): Europäische Verfassung. Zum Stand der europäischen Demokratie im Zuge der Osterweiterung, Neustadt an der Orla
- Kubicek, Herbert; Lippa, Barbara; Koop, Alexander (2010): Erfolgreich beteiligt? Nutzen und Erfolgsfaktoren internetgestützter Bürgerbeteiligung - Eine empirische Analyse von 12 Fallbeispielen, Bielefeld.
- Lintemeier, Klaus; Lars Rademacher (Hrsg.) (2013): Stakeholder Relations. Nachhaltigkeit und Dialog als strategische Erfolgsfaktoren., München.
- Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) (2015): Planspiel „Lärmaktionsplanung“ im Rahmen des Masterplans Umwelt und Gesundheit NRW, Abschlussbericht, Düsseldorf.
- Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2012): Handreichungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung im Umweltbereich, Düsseldorf.
- Ministerium für Wirtschaft, Energie, Industrie, Mittelstand und Handwerk des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) (2012): WERKZEUGKASTEN DIALOG UND BETEILIGUNG. Ein Leitfaden zur Öffentlichkeitsbeteiligung  
[http://www.wirtschaft.nrw.de/industrie/\\_pdf\\_container-/Werkzeugkasten\\_Dialog\\_und\\_Beteiligung.pdf](http://www.wirtschaft.nrw.de/industrie/_pdf_container-/Werkzeugkasten_Dialog_und_Beteiligung.pdf), abgerufen am 1.4.2015.

- Munzinger, Timo (2014): Bürgerbeteiligung – rechtliche Pflichten und gesellschaftliche Erwartungen. In: Gies, Jürgen; Hertel, Martina (Hrsg.): Beteiligungsprozesse – unterschätztes Potenzial in der Verkehrsplanung. Dokumentation der Fachtagung „kommunal mobil“ am 26./27. September 2013 in Dessau-Roßlau. Difu-Impulse, Band 1/2014, Berlin.
- Nanz, Patrizia, Miriam Fritsche (2012): Handbuch Beteiligung – Verfahren und Akteure, Chancen und Grenzen, Bundeszentrale für politische Bildung, Band 120, Bonn.
- Naturschutzbund Deutschland (NABU) e.V (2012): Öffentlichkeitsbeteiligung in Planungs- und Genehmigungsverfahren, Berlin.
- Naturschutzbund Deutschland (NABU) e.V. (2007): Kommunikationsratgeber zum Ausbau erneuerbarer Energien, Berlin.
- Öko-Institut; Deutsche Umwelthilfe (DUH); Unabhängigem Institut für Umweltfragen (UfU) 2007: Vorschläge für eine moderne Öffentlichkeitsbeteiligung in umweltrelevanten Zulassungsverfahren im zukünftigen UGB.
- Renn, Ortwin (2012): Warum Bürgerbeteiligung, Vortrag bei der Auftaktveranstaltung der MediationsAllianz Baden-Württemberg am 6.2.2012 in Stuttgart, <http://www.mediationsallianz.de/veranstaltung.php>, abgerufen am 18.8.2015
- Renn, Ortwin: Bürgerbeteiligung (o.J): Aktueller Forschungsstand und Folgerungen für die praktische Umsetzung. [http://www.dialogik-expert.de/de/forschung/Auftaktvortrag %20Ortwin%20Renn\\_Skript.pdf](http://www.dialogik-expert.de/de/forschung/Auftaktvortrag%20Ortwin%20Renn_Skript.pdf), abgerufen am 29.11.2016
- Renn, Ortwin; Köck, W.; Schweizer, P; Bovet, J; Benighaus, C.; Scheel, O.; Schröter, R. (2014): Die Öffentlichkeit an der Energiewende beteiligen. Grundsätze und Leitlinien für Planungsvorhaben, in: Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR) 2014, 281- 287.
- Richter, Ina, Mathis Danelzik, Giulia Molinengo, Patrizia Nanz, Dietmar Rost (2016): Bürgerbeteiligung in der Energiewende. Zehn Thesen zur gegenwärtigen Etablierung, zu Herausforderungen und geeigneten Gestaltungsansätzen, IASS Working Paper, Potsdam.
- RWE (2012): Akzeptanz für Großprojekte. Eine Standortbestimmung über Chancen und Grenzen der Bürgerbeteiligung in Deutschland, Essen, <http://www.rwe.com/web/cms/de/-1701408/rwe/verantwortung/akzeptanzstudie/>, abgerufen am 9.4.2015.
- Schwab, Joachim (2016): Akzeptanz für industrielle Projekte durch frühe Öffentlichkeitsbeteiligung, VDI-Richtlinien und Unternehmenskommunikation, in: Umwelt- und Planungsrecht (UPR), 10/2016, S. 377-385
- Schwab, Joachim (2014): Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung und behördliche Genehmigungsverfahren, in: Umwelt und Planungsrecht (UPR) 8/2014, 281 – 290.
- Selle, Klaus (2013a): Über Bürgerbeteiligung hinaus: Stadtentwicklung als Gemeinschaftsaufgabe? Analysen und Konzepte. Detmold.
- Selle, Klaus (2013b): Mitwirkung mit Wirkung? Anmerkungen zum Stand der Forschung über planungsbezogene Kommunikation und das, was von ihr bleibt, in: pnd online 2-3, S. 1–19.
- Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt (Hrsg.) (2011): Handbuch zur Partizipation. Berlin.
- Staatsministerium Baden Württemberg (2013): Leitfaden für eine neue Planungskultur, Stuttgart, [https://beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/beteiligungsportal/StM/140717\\_Planungsleitfaden.pdf](https://beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/beteiligungsportal/StM/140717_Planungsleitfaden.pdf), abgerufen am 12.5.2016
- Stender-Vorwachs; Jutta (2013): Bürgerbeteiligung im Verfahren und frühe Öffentlichkeitsbeteiligung, [http://www.km-kongress.de/konfliktmanagement//Module/Media/Thome,-Buergerbeteiligung-im-Verfahren\\_194.pdf](http://www.km-kongress.de/konfliktmanagement//Module/Media/Thome,-Buergerbeteiligung-im-Verfahren_194.pdf), abgerufen am 29.11.2016
- Stender-Vorwachs, Jutta (2012): Neue Formen der Bürgerbeteiligung?, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 17/2012, 1061-1066.
- Strunk, Andreas (2013): Die inklusive Gemeinde, Heinrich-Böll-Stiftung (Hrsg.), Berlin
- Thewes, Christoph; Claudia Saalbach, Ulrich Kohler (2014): Bürgerbeteiligung bei umweltrelevanten Großprojekten. Der Beteiligungs-Bias als methodisches Instrument von Beteiligungsverfahren. Potsdam.
- Toscano, Isabella (2012): Großvorhaben: Bürgerbeteiligung stärken. Zur Einbindung der Öffentlichkeit im Planfeststellungsverfahren, in: Publicus. Der Online-Spiegel für das Öffentliche Recht, 2012.9 <http://www.publicus-boorberg.de/sixcms/media.php/boorberg01.a.1282.de/boorberg01.c.262042.de>, abgerufen am 25.11.2016

UfU (Unabhängiges Institut für Umweltfragen) 2015: Umweltverbände als relevante Akteure nachhaltiger Transformationsprozesse. Berlin.

Umweltbundesamt (2015): Umweltgerechtigkeit im städtischen Raum - Entwicklung von praxistauglichen Strategien und Maßnahmen zur Minderung sozial ungleich verteilter Umweltbelastungen. Umwelt & Gesundheit 01/2015. Bearbeitung: Difu (Christa Böhme, Thomas Preuß, Arno Bunzel, Bettina Reimann, Antje Seidel-Schulze, Detlef Landua), Dessau-Roßlau.

Umweltbundesamt (2014): DELIKAT – Fachdialoge. Deliberative Demokratie: Analyse Partizipativer Verfahren für den Transformationsprozess, Dessau-Roßlau.

VDI (Verein Deutscher Ingenieure e.V.) (2014): VDI-Richtlinie 7001. Kommunikation und Öffentlichkeitsbeteiligung bei Planung und Bau von Infrastrukturprojekten. Düsseldorf.

VDI (Verein Deutscher Ingenieure e.V.) (2013): Infrastruktur für unser Zukunft – Gesellschaftlich tragfähige Lösungen gemeinsam entwickeln, Stellungnahme, Stand März 2013.

[http://www.vdi.de/fileadmin/vdi\\_de/redakteur\\_dateien/gbg\\_dateien/Stellungnahme\\_Infrastruktur.pdf](http://www.vdi.de/fileadmin/vdi_de/redakteur_dateien/gbg_dateien/Stellungnahme_Infrastruktur.pdf), abgerufen am 1.4.2015.

Versteyl, Andrea (2011): Partizipation durch Verfahren – Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung auf Grundlage der gesetzlichen Regelungen, in: Zeitschrift für Immissionsschutzrecht und Emissionshandel 2/2011, 89 – 96.

Wulfhorst, Reinhard (2011): Konsequenzen aus „Stuttgart 21!": Vorschläge zur Verbesserung der Bürgerbeteiligung, in: Die öffentliche Verwaltung (DÖV): Zeitschrift für öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaft, 15, 581-590.

Ziekow, Jan (2013): Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung Der Beginn einer neuen Verwaltungskultur, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ), 754–760.

Ziekow, Jan (2012): Neue Formen der Bürgerbeteiligung? Planung und Zulassung von Projekten in der parlamentarischen Demokratie. Gutachten D zum 69. Juristentag. München.

Ziekow, Jan; Thorsten Siegel (2000): Anerkannte Naturschutzverbände als ‚Anwälte der Natur‘. Rechtliche Stellung, Verfahrensbeeteiligung und Fehlerfolge. Schriftenreihe der Hochschule Speyer. Band 139. Berlin.

Ziekow, Jan; Ewen, Christoph, Barth, Regine; Schütte, Silvia (2014): Neuartiger Öffentlichkeitsdialog in Verfahren mit Umweltprüfung am Beispiel bestimmter Vorhabentypen/ Vorhabeneigenschaften. Leitfaden für Behörden und rechtliche Verankerung. Dessau-Roßlau.

## **7 Anhang**

**Anhang I: Gesprächsleitfaden; Beispiel Vorhabenträger**

**Anhang II: Interviewpartnerinnen und -partner**

**Anhang III: Fachgespräche**

**Anhang IV: Beispiele**



## Anhang I: Gesprächsleitfaden; Beispiel Vorhabenträger

*Im Mittelpunkt sollen persönliche Einschätzungen und Erfahrungswissen der Gesprächspartner/innen stehen.*

### Einstieg: Erfahrungen mit dem konkreten Beteiligungsverfahren

- ▶ Beschreiben Sie bitte aus Ihrer Perspektive den Beteiligungsprozess
- ▶ Weshalb haben Sie sich für die Durchführung eines informellen Beteiligungsverfahrens entschieden?
- ▶ Was hat gut funktioniert?
- ▶ Worin lagen die größten Schwierigkeiten?

### Forschungsschwerpunkte:

#### 1. Verzahnung informeller Beteiligungsprozesse und formeller Planungs- und Genehmigungsverfahren

##### *Zeitpunkt für frühzeitige informelle Öffentlichkeitsbeteiligung*

- ▶ Wie sind Sie an die Konzeption und Organisation des informellen Beteiligungsprozesses herangegangen?
- ▶ Hatten Sie bereits Erfahrungen aus anderen Beteiligungsprozessen?
- ▶ Wie kann vor dem Hintergrund Ihrer Erfahrungen der für den jeweiligen Planungsprozess beste Zeitpunkt für einen informellen Beteiligungsprozess ermittelt werden? Was sollte zu diesem bereits vorliegen, bzw. was noch nicht? Wie sollte mit dem Beteiligungsparadox<sup>11</sup> umgegangen werden?
  - Sollte die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung mit einem dem konkreten Projekt vorgelagerten (formellen) Verfahren verknüpft werden, z.B. Raumordnungsverfahren, Linienbestimmungsverfahren?
  - Unter welchen Voraussetzungen ist die Regionalplanung die geeignete Ebene für eine frühzeitige informelle Öffentlichkeitsbeteiligung?
- ▶ Sollte es bei jedem Projekt eine frühzeitig informelle Öffentlichkeitsbeteiligung geben? Wenn nicht, bei welchen? Spielt hierbei eine Rolle, dass das Vorhaben Umweltbelange betrifft?

##### *Verzahnung von informeller Öffentlichkeitsbeteiligung und formellem Planungsverfahren*

- ▶ Wie haben Sie die Verzahnung von Beteiligungsprozess und formellen Verfahren organisiert? Welche Rolle spielte hierbei die formelle Öffentlichkeitsbeteiligung?
- ▶ Wie haben Sie die Ergebnisse der informellen und der formellen Öffentlichkeitsbeteiligung in den weiteren Planungsprozess rückgekoppelt? Wie erfolgte die Dokumentation?
- ▶ Wie ist die Genehmigungsbehörde mit den Ergebnissen des Beteiligungsprozesses umgegangen?
- ▶ Wie gelingt eine gute Verzahnung der informellen Beteiligungsprozesse und der formellen Planungs- und Genehmigungsverfahren (förderliche und hemmende Faktoren / Rahmenbedingungen)?

---

11 Partizipationsparadox: Dann, wenn prinzipiell die Mitwirkungsmöglichkeiten am größten sind, d.h. am Anfang eines Verfahrens, ist das Interesse der Öffentlichkeit am geringsten. Je weiter das Verfahren fortschreitet, je konkreter es wird, desto größer werden das Interesse und das Engagement, während die Spielräume immer kleiner werden.

- ▶ Wie kann grundsätzlich sichergestellt werden, dass die Ergebnisse der informellen Beteiligung in das formelle Verfahren einfließen und entsprechend berücksichtigt werden?

### *Aufbau einer Verfahrensarchitektur und Dialogkultur*

- ▶ Gab es eine Verbindung zwischen einzelnen Beteiligungsverfahren im Rahmen des Gesamtvorhabens? Wenn ja, wie wurde diese organisiert? Wenn nicht, warum nicht?
- ▶ Ist ein übergreifendes Beteiligungsverfahren, das von der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung über die verschiedenen Planungsphasen bis hin zur Realisierung und Inbetriebnahme des Projekts eine kontinuierliche Begleitung durch die Öffentlichkeit umfasst, sinnvoll und realisierbar? Wenn ja, welche konkrete Form sollte dieses annehmen, welche Bausteine sollte es enthalten? Wenn nein, warum nicht?
- ▶ Ist ein solches umfassendes Beteiligungskonzept ohne Gesetzesänderung vorstellbar? Sofern keine Gesetzesänderung als erforderlich angesehen wird: Wie kann Verbindlichkeit sichergestellt werden?
- ▶ Wie können Dialog und verbindliche Kooperation zwischen den unterschiedlichen beteiligten Akteuren (Vorhabenträger, mehrere Genehmigungsbehörden, Interessens/Umweltverbände, Zivilgesellschaft) befördert werden?
- ▶ Wer sollte für die Erarbeitung einer übergreifenden Kommunikations- und Beteiligungsstrategie zuständig sein? Welche Rolle haben hierbei die Länderministerien?

## **2. Rollen und Zusammenspiel von Vorhabenträger und Genehmigungsbehörden**

### *Rolle und Aufgaben der Vorhabenträger*

- ▶ Wie sah die Rolle des Vorhabenträgers bei der Öffentlichkeitsbeteiligung aus? Welche Aufgaben hat der Vorhabenträger übernommen? Würden Sie das wieder so machen?
- ▶ Welche Rolle/Aufgaben sollen Ihrer Meinung nach Vorhabenträger in einem umweltrelevanten Vorhaben übernehmen? Ist die Bürgerbeteiligung eine Aufgabe der Vorhabenträger?
- ▶ Wie können zumeist technisch ausgerichtete Unternehmen, die umweltrelevante Vorhaben umsetzen und über vergleichsweise geringe Dialogerfahrungen mit der Öffentlichkeit verfügen, für Beteiligungsprozesse sensibilisiert und qualifiziert werden? Wenn ja, wie kann das gelingen?
- ▶ Wie relevant sind die Größe eines Unternehmens sowie die zur Verfügung stehenden Ressourcen und vorhandenen Kompetenzen eines Vorhabenträgers für die Beantwortung dieser Fragen?

### *Private und öffentliche Vorhabenträger*

- ▶ Verfolgen öffentliche und private Vorhabenträger unterschiedliche Ziele mit der Öffentlichkeitsbeteiligung?
- ▶ Gibt es unterschiedliche Anforderungen an die informelle Öffentlichkeitsbeteiligung von Seiten privater und öffentlicher Vorhabenträger?
- ▶ Ist es zielführend, private und öffentliche Vorhabenträger in Empfehlungen gesondert zu adressieren?
- ▶ Können unterschiedliche Vorhabenträger voneinander lernen? Wenn ja, wie? Ist z.B. die Initiierung eines Erfahrungsaustausches zwischen öffentlichen und privaten Vorhabenträgern sinnvoll?

### **Rolle und Aufgaben der Genehmigungsbehörden**

- ▶ Wie war die Genehmigungsbehörde in den informellen Beteiligungsprozess eingebunden? Welche Rolle ist ihr zugesprochen worden?
- ▶ Was war das Ziel der Teilnahme? Haben sie aktiv oder passiv teilgenommen? Welche Aufgaben haben sie übernommen?
- ▶ Waren Sie zufrieden mit diesem Vorgehen? Was würden Sie anders machen?
- ▶ Welche Rolle sollte die Genehmigungsbehörde im Rahmen der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung einnehmen?
- ▶ Soll der bestehenden „Entkopplung“ von Öffentlichkeitsbeteiligung und Genehmigungsprozess entgegengewirkt werden? Wenn ja, wie?
- ▶ Wie kann eine veränderte Haltung der Genehmigungsbehörden in Richtung eines Genehmigungsmanagements erreicht werden?

### **Kooperation und Rollenklärung zwischen Vorhabenträger und Genehmigungsbehörden**

- ▶ Wer sollte die für ein Verfahren insgesamt notwendige Verantwortung für „gelingende“ Öffentlichkeitsbeteiligung - im Spannungsfeld zwischen Hinwirkungspflicht und Umsetzung der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung - übernehmen?
- ▶ Wie koordinieren Vorhabenträger und Genehmigungsbehörde ihre Kooperation und die Schnittstellen ihrer Zuständigkeiten? Wie könnte beides verbessert und verbindlich gestaltet werden?
- ▶ Wie kann die Kommunikation von Vorhabenträger und Genehmigungsbehörde synchronisiert werden?

## **3. Beteiligung der Bürger/innen und Zivilgesellschaft**

### **Spektrum der zu Beteiligten**

- ▶ Wen haben Sie im Rahmen der informellen Beteiligungsprozesse adressiert? Haben Sie bestimmte gesellschaftliche Gruppen gezielt angesprochen?
- ▶ War die Beteiligung möglichst vieler und unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen für Sie ein Ziel? Wenn ja, wie haben Sie versucht, dies zu realisieren?
- ▶ Wurden die Umweltverbände gezielt eingebunden?
- ▶ Wer hat dann faktisch an dem Beteiligungsprozess teilgenommen?
- ▶ War der Beteiligungsprozess emotions- und konfliktbeladen? Wenn ja, wie sind Sie damit umgegangen?
- ▶ Haben Sie die Teilnahme dokumentiert und analysiert?
- ▶ Welche Schlüsse ziehen Sie aus dem Teilnehmerspektrum?
- ▶ Was würden Sie bei nächsten Mal anders machen?
- ▶ Wie schätzen Sie die Beteiligungsbereitschaft und die faktische Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern bei umweltrelevanten Vorhaben grundsätzlich ein?
- ▶ Wer sollte bei umweltrelevanten Vorhaben beteiligt werden? Ist es sinnvoll, in formellen und informellen Beteiligungsprozessen grundsätzlich die Betroffenenbeteiligung auf eine Jedermann-Beteiligung auszudehnen?
- ▶ Ist eine (repräsentative) Bürgerbeteiligung bei komplexen Verfahren überhaupt ein sinnvolles und / oder realisierbares Ziel?
- ▶ Sind ganz anderer Modelle der Auswahl der Bürger/innen (z.B. zufälliger Auswahl; gezielte Mischung Befürworter und Gegner) möglich? Wie bewerten Sie diese?

### **Rolle der Umweltverbände**

- ▶ Wie waren die Umweltverbände in den informellen Beteiligungsprozess eingebunden? Wie beurteilen Sie die Mitwirkung?
- ▶ Werden Projekte – insbesondere in Richtung einer Berücksichtigung der Umweltbelange – eher durch eine umfassende Bürger- und Öffentlichkeitsbeteiligung oder durch eine Diskussion unter „Berufs-Beteiligten“ qualifiziert?
- ▶ Welchen Stellenwert und welche Relevanz haben (Umwelt-)Verbände (z.B. Qualifizierung von Planungen; Sensibilisierung für Umweltbelange und Steigerung der Umweltrelevanz)?
- ▶ Können (Umwelt-)Verbände in den frühen Phasen der Beteiligung die Öffentlichkeit vertreten und wirken sie somit dem Partizipationsparadox (vgl. FN 1) entgegen? Gibt es weitere Möglichkeiten?
- ▶ Sichern Interessens- und Umweltverbände die Kontinuität bei Beteiligungsprozessen?

### **Abschließend: Beteiligungsverfahren bei Projekten und Maßnahmen umweltrelevanter Vorhaben**

- ▶ Was haben Sie gelernt und was würden Sie beim nächsten Mal anders machen?
- ▶ Wo sehen Sie die besonderen Herausforderungen und Konfliktpotenziale von informellen Beteiligungsverfahren bei umweltrelevanten Vorhaben?
- ▶ Wie stellen Sie sich die (ideale) Kooperation der unterschiedlichen Beteiligten vor?
- ▶ Stellen die verschiedenen Typen von Projekten und Maßnahmen umweltrelevanter Vorhaben (z.B. des Umweltschutzes, des Naturschutzes) jeweils besondere Herausforderungen? Was heißt das für die (jeweilige) Bürgerbeteiligung?
- ▶ Welche Strategien, Instrumente und Methoden tragen dazu bei, Konflikte zu minimieren und Beteiligungsverfahren bei umweltrelevanter zielführend zu gestalten?
- ▶ Gibt es Rahmenbedingungen, die sich ändern müssten, damit die Beteiligungsprozesse erfolgreicher verlaufen?
- ▶ Wenn Sie jetzt abschließend zusammenfassen: Was sind aus Ihrer Sicht die drei wichtigsten Aspekte für eine gelingende Beteiligung bei umweltrelevanten Vorhaben?

## Anhang II: Interviewpartnerinnen und -partner

### *Mainzelbahn*

- ▶ Andreas Jestaedt, JESTAEDT + Partner, Büro für Raum- und Umweltplanung (Umweltfachplaner im Beteiligungsprozess), Interview am 4.12.2015 (Mainz)
- ▶ Christian Johann, Genehmigungsbehörde, Landesbetrieb Mobilität Rheinland-Pfalz, Leiter der Außenstelle Speyer (Planfeststellungsbehörde), Interview am 1.12.2015 (telefonisch)
- ▶ Günter Menke, BI, Bürgerinitiative Mainzelbahn – Ja bitte!, Interview am 12.10.2015 (telefonisch)
- ▶ Hermann Sträß, Moderation, GRAS Gruppe Architektur & Stadtplanung, Dresden, Moderation des Beteiligungsverfahrens, Interview am 25.11.2015 (telefonisch)
- ▶ Michael Theurer, Vorhabenträger, Stadtwerke Mainz AG / Mainzer Verkehrsgesellschaft, Leiter der Abteilung Kommunikation, stellvertretender Pressesprecher (Vorhabenträger), Interview am 25.9.2015 (Mainz)

### *Ortsumgehung Waren*

- ▶ Jochen Eicke, Umweltverbände, BUND, Interview am 07.01.2016 (telefonisch)
- ▶ Dr. Ing. Andreas Herold, Vorhabenträger, Straßenbauamt Neustrelitz, Interview am 15.12.2015 (telefonisch)
- ▶ Carsten Schütze, Bürgerinitiative, BI Ortsumgehung Waren (Contra), Interview am 15.12.2015 (telefonisch)
- ▶ Dr. Reinhard Wulforst, Ministerium, Ministerium für Energie, Infrastruktur und Landesentwicklung Mecklenburg-Vorpommern, Interview am 02.12.2015 (telefonisch)

#### Zusätzlich

- ▶ Moderation, Bürgerbeteiligung, team ewen, Auswertung Abschlussbericht
- ▶ Evaluation, Bertelsmann Stiftung / Institut für Informationsmanagement Bremen, Auswertung Evaluation

### *Neubau Pumpspeicherkraftwerk Atdorf*

- ▶ Christof Berger, Kommune, Bürgermeister der Gemeinde Herrischried, Interview am 7.12.2015 (telefonisch)
- ▶ Jörg Gantzer, Genehmigungsbehörde, Landratsamt Waldshut-Tiengen, Leiter des Dezernats Bau, Umwelt und Forst, Interview am 20.10.2015 (Waldshut-Tiengen)
- ▶ Michael Hustedt, Moderation, CPC, Politikberatung und Coaching Berlin (Berlin)
- ▶ Peter Steinbeck, Vorhabenträger, Pressesprecher der Schluchseewerke GmbH, Interview am 20.10.2015 (Laufenburg)
- ▶ Ruth Cremer-Ricken, Naturschutzverbände, BI, Lokalpolitik, Interview am 22.10.2015 (Herrischried, Gruppeninterview)
- ▶ Heinz-Michael Peter, Naturschutzverbände, BUND, Interview am 22.10.2015 (Herrischried, Gruppeninterview)
- ▶ Klaus Stöcklin, BI, Bürgerinitiative Atdorf, Interview am 22.10.2015 (Herrischried, Gruppeninterview)

### Zusätzlich

- Evaluation, Ewen; Gabriel, Ziekow: Bürgerdialog bei der Infrastrukturplanung: Erwartungen und Wirklichkeit. Was man aus dem Runden Tisch Atdorf lernen kann

### *Westküstenleitung Schleswig-Holstein*

- Nadine Bethge, Moderation Bürgerbeteiligung, Deutsche Umwelthilfe, Interview am 07.10.2015, (telefonisch)
- Dr. Bernd Brühöfner, Vorhabenträger, TenneT TSO, Interview am 18.09.2015, (Berlin)
- Stefan Dautwitz, Genehmigungsbehörde, Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume (MELUR) des Landes Schleswig-Holstein, Amt für Planfeststellung und Energie, Interview am 13.10.2015, (telefonisch)
- Sascha Heinrich-Missal, Lokalpolitik, Gemeinde Koldenbüttel, Interview am 13.10.2015, (telefonisch)
- Dr. Markus Hirschfeld, Ministerium, Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume (MELUR) des Landes Schleswig-Holstein, Bürgerbeteiligung, Interview am 06.11.2015, (telefonisch)
- Dr. Hans Ulrich Rösner, Umweltverbände, WWF Deutschland, Interview am 07.10.2015, (telefonisch)
- André Tesch, Bürgerinitiative, BI Westküste trassenfrei, Interview am 15.10.2015, (telefonisch)

### *Shell Connect Pipeline*

- Dr. Koos Beurskens, Vorhabenträger, Projektleitung Shell Connect, Interview am 12.10.2015, (Düsseldorf, Gruppeninterview)
- Dr. Matthias von Glischinski-Kurc, Vorhabenträger, Direktor Unternehmenskommunikation und Wirtschaftspolitik der Shell Oil Deutschland GmbH, Interview am 12.10.2015, (Düsseldorf, Gruppeninterview)
- Christian Koof, Vorhabenträger, SK medienconsult GmbH, Stakeholder Kommunikation, Interview am 12.10.2015, (Düsseldorf, Gruppeninterview)
- Dr. Joachim Schwab, Genehmigungsbehörde, Bezirksregierung Köln, Abteilungsleiter Umwelt und Arbeitsschutz, Interview am 4.12.2015, (Köln)
-



## Anhang III: Fachgespräche

### 1. Fachgespräch

Ort: Deutsches Institut für Urbanistik, Zimmerstr. 13-15, 10969 Berlin

Termin: 6. Juli 2015

Dauer: 12.30 bis 16.30 Uhr

#### Tagesordnung

*ab 12 Uhr Eintreffen und Gespräche bei Kaffee, Tee und Brötchen*

- 12.30 Uhr Begrüßung (UBA/BMUB) und Einführung (Difu)  
Vorstellungsrunde  
Kurzvorstellung des Forschungsprojekts (Difu) und Rückfragen  
Erste Ergebnisse und vorläufige Thesen zu den forschungsrelevanten thematischen Schwerpunktthemen (auf Grundlage von Befunden aus der Projektanalyse) (Difu)
- Verzahnung der informellen und formellen Beteiligung
  - Rolle privater Vorhabenträger
  - Repräsentanz und Zielgruppen
- 14.15 Uhr Kaffeepause
- 14.30 Uh Kommentierung und Hinweise für die Vertiefung in Fallstudien (alle)
- Verzahnung informelle Beteiligungsprozesse und formelle Planungs- und Genehmigungsverfahren
  - Rollen und Zusammenspiel von Vorhabenträger und Genehmigungsbehörden
  - Repräsentanz der Bürger/innen / Zivilgesellschaft
- Weiteres Vorgehen, Vereinbarungen, Feedback

*Ende 16.30 Uhr*

*Moderation: Difu*

#### Teilnehmende :

- Ulrich Arndt, Staatsministerium Baden-Württemberg, Stabstelle der Staatsrätin für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung, Stuttgart
- Dr. Volker Brennecke, Verein Deutscher Ingenieure e.V. (VDI), Düsseldorf
- Sebastian Dorn, Landesamt für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz Brandenburg, Genehmigungsverfahrensstelle West (RW1), Potsdam
- Martina Eick, Umweltbundesamt, Fachgebiet I 1.1 Grundsatzfragen, Nachhaltigkeitsstrategien und Szenarien, Ressourcenschonung, Dessau-Roßlau
- Andreas Eickmann, Landkreis Cuxhaven, Amt für Bauaufsicht und Regionalplanung, Cuxhaven

- Dr. Paula Hahn, Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft e.V. (BDEW), Abteilung Recht, Berlin
- Daniel Hanzlik, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, Referat G II 2, Berlin
- Christian Hundrieser, Landesverwaltungsamt Sachsen-Anhalt, Referat Planfeststellungsverfahren, Halle (Saale)
- Imke Jung-Kroh, Wissenschaftsstadt Darmstadt, Bürgerbeauftragte, Darmstadt
- Dr. Jan-Hendrik Kamlage, Kulturwissenschaftliches Institut Essen (KWI), Essen
- Dr. Torsten Mertins, Deutscher Landkreistag, Dezernat II, Berlin
- Dr. Michael Münnich, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, Referat G II 2, Berlin
- Tina Mutert, Umweltbundesamt, Fachgebiet I 1.3 Rechtswissenschaftliche Umweltfragen, Dessau-Roßlau
- Christine Wenzl, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V., Bundesgeschäftsstelle, Berlin

## **2. Fachgespräch**

Ort: Deutsches Institut für Urbanistik, Zimmerstr. 13-15, 10969 Berlin

Termin: 26. April 2016

Dauer: 12.30 bis 16.30 Uhr

### **Tagesordnung**

*ab 12 Uhr Eintreffen und Gespräche bei Kaffee, Tee und Brötchen*

- |           |                                                                                                                                                  |
|-----------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 12.30 Uhr | Begrüßung (UBA/BMUB) und Einführung (Difu)<br>Vorstellungsrunde: Wo liegen gegenwärtig die eigenen Arbeitsschwerpunkte im Themenfeld?            |
| 13.15 Uhr | Vorstellung der Ergebnisse des Forschungsprojekts (Difu) und Diskussion                                                                          |
| 14.00 Uhr | Vorstellung von Botschaften, die aus den Befunden gewonnen wurden (Das Drei mal Drei der guten Öffentlichkeitsbeteiligung) (Difu) und Diskussion |
| 15.00 Uhr | Kaffeepause                                                                                                                                      |
| 15.30 Uh  | Abschluss-Veranstaltung zum Forschungsprojekt                                                                                                    |
| 16:00     | Feedback                                                                                                                                         |

*Ende gegen 16.30 Uhr*

*Moderation: Difu*

### **Teilnehmende**

- Dr. Peter Ahmels, Deutsche Umwelthilfe, Bereich Energie und Klimaschutz, Berlin

- Dr. Volker Brennecke, Verein Deutscher Ingenieure e.V. (VDI), Düsseldorf
- Sebastian Dorn, Landesamt für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz Brandenburg, Genehmigungsverfahrensstelle West (RW1), Potsdam
- Andreas Eickmann, Landkreis Cuxhaven, Amt für Bauaufsicht und Regionalplanung, Cuxhaven
- Dr. Paula Hahn, Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft e.V. (BDEW), Abteilung Recht, Berlin
- Daniel Hanzlik, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, Referat G II 2, Berlin
- Christian Hundrieser, Landesverwaltungsamt Sachsen-Anhalt, Referat Planfeststellungsverfahren, Halle (Saale)
- Lena Kamenzky, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, Referat G II 2, Berlin
- Dr. Torsten Mertins, Deutscher Landkreistag, Dezernat II, Berlin
- Dr. Michael Münnich, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, Referat G II 2, Berlin
- Tina Mutert, Umweltbundesamt, Fachgebiet I 1.3 Rechtswissenschaftliche Umweltfragen, Dessau-Roßlau
- Charlotte Ndakorerwa, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, Referat G II 2, Berlin
- Timo Peters, Staatsministerium Baden-Württemberg, Stabsstelle der Staatsrätin für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung
- Sophie Reinhardt, Umweltbundesamt
- Dr. Joachim Schwab, Bezirksregierung Köln
- Peter Steinbeck, Schluchseewerk AG

## Anhang IV: Beispiele

## Lückenschluss der Autobahn A 33 zur A 1



© Niedersächsische Landesbehörde für Straßenbau und Verkehr

### Standort

Landkreis Osnabrück, Niedersachsen

### Vorhabenträger

Bundesrepublik Deutschland

### Kurzbeschreibung

Die Bundesrepublik Deutschland plant den Bau eines etwa neun Kilometer langen Autobahnabschnittes nördlich von Osnabrück. Durch das als A 33 Nord bezeichnete Teilstück soll die Autobahn A 33 an die A 1 angeschlossen werden. Ziel ist eine direkte Verbindung zwischen der Autobahn A 44 (Ruhrgebiet – Kassel) im Süden und der A 1 (Dortmund – Bremen) im Norden.

### Umweltrelevanz

Infrastrukturprojekt mit negativem Einfluss auf die Umwelt, u.a. durch die Durchschneidung des FFH-Gebietes Wiehengebirge

### Konfliktpotential

Das Projekt ist in der Region sehr umstritten, der Konflikt um das Vorhaben besteht schon lange. Befürworter des Lückenschlusses erhoffen sich mit dem Projekt eine Verkehrsentslastung der Stadt. Gegner befürchten u.a. Beeinträchtigungen von Flora und Fauna, den Verlust von Siedlungsflächen und siedlungsnahen Freiräumen sowie große Belastungen für die BewohnerInnen, die von der

neuen Autobahn betroffen wären. Es hat sich eine Bürgerinitiative gegen den Lückenschluss gebildet.

### Projektchronologie

**Projekt-Idee:** 1960er Jahre

**Bundesverkehrswegeplanung:** 2003 (Einstufung in den vordringlichen Bedarf)

**Raumordnungsverfahren:** 2007–2009 (mit landesplanerischer Feststellung). Linienbestimmung: 2012

**Informelle Beteiligung:** 2012–2014 (hiernach Fortsetzung mit anderen Moderatoren)

**Planfeststellungsverfahren:** ab 2017 geplant

**Baubeginn:** 2020 geplant

**Inbetriebnahme:** 2024 geplant

### Informelles Beteiligungsverfahren

**Titel:** Bürgerdialog A 33 Nord

**Initiatoren:** Land Niedersachsen

**Träger des Beteiligungsverfahrens:** Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr; Niedersächsische Landesbehörde für Straßenbau und Verkehr

**Ziele:**

- Information der BürgerInnen und ein Austausch in der Planungsphase
- Transparenz schaffen über Bedarfe, Planungen, Verfahren und Entscheidungen
- Meinungs- und Verständnisbildung für andere Positionen
- Minimierung von Belastungen für betroffene BürgerInnen

- Beteiligung der BürgerInnen an der Trassenplanung



© Niedersächsische Landesbehörde für Straßenbau und Verkehr

**Methoden/Instrumente:** Akteursbefragung, Dialogforen, Info-Veranstaltungen, Planungs-Workshops und Trassenbegehungen

**Teilnehmende:** BürgerInnen, Interessenvertretungen, Akteure aus Politik und Verwaltung

**Auswahl der Teilnehmenden:** durch Bertelsmann Stiftung

**Moderation:** Bertelsmann Stiftung (ab 2014 Moderationsbüro IKU – Die Dialoggestalter)

**Evaluation:** Institut für Informationsmanagement Bremen (ifib)



© Niedersächsische Landesbehörde für Straßenbau und Verkehr

## Verknüpfung formelles Verfahren/informelles Beteiligungsverfahren

**Zeitpunkt des informellen Beteiligungsverfahrens:** vor dem Planfeststellungsverfahren (während der Entwurfsplanung)

## Ergebnissicherung/-transfer in das formelle Verfahren:

Ergebnisse des Dialogs werden bei der weiteren Planung der A 33 Nord berücksichtigt und in die vorbereitenden Planungsunterlagen zum Planfeststellungsverfahren inkludiert. Begründungen, warum Vorschläge nicht angenommen werden konnten, werden z.T. auf der Homepage veröffentlicht. Durch den Dialog konnten die BürgerInnen somit direkten Einfluss auf das „Wie“ der Planungen nehmen, obwohl eine formale Bürgerinformation und -beteiligung zu dem Zeitpunkt gesetzlich nicht vorgeschrieben ist.

## Ergebnis Bürgerdialog:

- 1) Transparenz für Projekt wurde gestärkt
- 2) Beteiligte können nach Abschluss des Dialogs besser über das Projekt urteilen
- 3) Bürgerdialog hat Beteiligten die einzelnen Planungsschritte näher gebracht
- 4) Speziell zum Thema „kreuzende Straßen und Wege“ konnten diverse Anregungen der BürgerInnen in der Planung berücksichtigt werden.

**Weiterer Verlauf:** Das Projekt befindet sich aktuell in der Entwurfsplanung. Die Beteiligten und Initiatoren des Bürgerdialogs haben sich dazu entschlossen, den Dialog fortzuführen (ursprünglich war Beteiligung nur bis 2014 geplant). Moderation nun über Moderationsbüro IKU GmbH, Dortmund.

## Auswirkungen des Beteiligungsprozesses auf die Umwelt

Der Bürgerdialog hat dazu beigetragen, dass der Fokus des Projektes wieder etwas stärker auf das „Schutzgut Mensch“ gerichtet wird.

## Gute Praxis

Es handelt sich um ein Modellprojekt, mit dem das Niedersächsische Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr und die zuständige Landesbehörde für Straßenbau und Verkehr zusammen mit der Bertelsmann Stiftung neue Wege des Dialogs mit den BürgerInnen erprobten. Der Bürgerdialog besteht aus zahlreichen Bausteinen. Aufgrund des



hohen Konfliktpotenzials, ist die Bedeutung des Prozesses hervorzuheben.



© Niedersächsische Landesbehörde für Straßenbau und Verkehr

## Dokumentation/Quellen

Offizielle Homepage des Bürgerdialogs:

- <http://www.buergerdialog-a33nord.de/index.php?id=7>

Offizielle Seite des Landes Niedersachsen:

- [http://www.strassenbau.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation\\_id=21024&article\\_id=78566&psmand=135](http://www.strassenbau.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation_id=21024&article_id=78566&psmand=135)

Informationen der Bertelsmann Stiftung:

- [http://www.buergerdialog-a33nord.de/fileadmin/user\\_upload/Projektbericht\\_Buergerdialog\\_A33\\_Nord\\_final.pdf](http://www.buergerdialog-a33nord.de/fileadmin/user_upload/Projektbericht_Buergerdialog_A33_Nord_final.pdf)
- [http://www.buergerdialog-a33nord.de/fileadmin/user\\_upload/140723\\_PM\\_Abschluss\\_Engagements\\_der\\_BSt\\_neues\\_Wegenetz\\_Veranstaltungen.pdf](http://www.buergerdialog-a33nord.de/fileadmin/user_upload/140723_PM_Abschluss_Engagements_der_BSt_neues_Wegenetz_Veranstaltungen.pdf)
- <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/unsere-projekte/abgeschlossene-projekte/beteiligung-bei-infrastrukturprojekten/projektthemen/buergerdialog-a33-nord/>

Bürgerinitiative „Stoppt A 33-Nord“:

- <http://www.stoppt-a33-nord.de>

## Neubau Pumpspeicherkraftwerk Atdorf



Haselbecken/Unterbecken © Schluchseewerk AG

### Standort

Herrischried-Atdorf, Baden-Württemberg

### Vorhabenträger

Schluchseewerk AG

### Kurzbeschreibung

Die Pumpspeichieranlagenbetreiberin Schluchseewerk AG plant den Neubau eines Pumpspeicherwerks in Atdorf. Das Wasser soll über einen 700 Meter langen senkrechten Druckschacht dem unterirdischen Kraftwerk mit ca. 1400 Megawatt Leistung zugeleitet werden. Über einen Stollen gelangt das Wasser anschließend zum Unterbecken. In Zeiten mit allgemein hohem Energieaufkommen könnte dadurch Wasser in das Oberbecken hochgepumpt werden, um es bei Bedarf durch einen unterirdischen Stollen wieder abzulassen und in Strom umwandeln zu können. Es wäre das größte Pumpspeicherkraftwerk Deutschlands.

### Umweltrelevanz

Infrastrukturprojekt, das der Umwelt nutzt, aber andere Konflikte, z.B. mit dem Natur- und Landschaftsschutz, hervorrufen kann.

### Konfliktpotential

Konflikte bestehen zu den Interessen des Umwelt- und Landschaftsschutzes sowie des Tourismus. Befürchtet werden erhebliche Auswirkungen der Eingriffe in die Natur und in das Landschaftsbild, auf die zukünftige Wasserversorgung, die vorhandenen Trinkwasserquellen und die Heilbadquellen.

### Projektchronologie

**Projekt-Idee:** 2008

**Raumordnungsverfahren:** April 2010–Dezember 2010

**Informelle Beteiligung:** Juni–November 2011

**Planfeststellungsverfahren:** seit 2015

**Baubeginn:** noch offen

**Inbetriebnahme:** ./.

### Informelles Beteiligungsverfahren

**Titel:** Runder Tisch (RT) Atdorf

**Initiatoren:** Naturschutzbund Deutschland (Landesverband Baden-Württemberg) und Landtagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen

**Träger des Beteiligungsverfahrens:** Schluchseewerk AG

**Ziele:** Bedeutsame Aspekte des geplanten Pumpspeicherwerkes unter Berücksichtigung der Frage nach der grundsätzlichen Notwendigkeit diskutieren, Diskussion versachlichen, Wissens- und Informationsgrundlagen verbessern, Entschei-

Grundlagen transparent machen und Lösungs- und Kompromissvorschläge erarbeiten.

**Methode:** Runder Tisch mit fünf Sitzungen. Zwischen den Sitzungen fanden Arbeitsgruppen zu Naturschutz, Tourismus, Regionalentwicklung, Wirtschaft und Belangen der AnwohnerInnen statt. Ihre Besetzung wurde im Plenum geregelt.

**Teilnehmende:** Schluchseewerk AG, Politik (VertreterInnen der Kreisverbände und Landtagsfraktionen), Staatsministerium Baden-Württemberg (Stabstelle Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung), BürgermeisterInnen der betroffenen Gemeinden, Landratsamt (Forst), Landesnaturschutzverband Baden-Württemberg, BUND, NABU, Bürgerinitiative „Unternehmer pro Atdorf, Bürgerinitiative „Verein für den Erhalt des Abhaus und des Haselbachtals e.V.“, Schwarzwaldverein, Schwarzwaldtourismus, IHK Hochrhein-Bodensee, Kurkliniken, Bundesverband Windenergie. Die Teilnehmenden konnten auf Anfrage Expertinnen und Experten sowie BeraterInnen mitbringen, die jedoch kein Rederecht erhielten. Die Genehmigungsbehörde nahm als Beobachter teil.

**Auswahl der Teilnehmenden:** Schluchseewerk AG in Abstimmung mit der Moderatorin

**Moderation und Organisation:** extern, im Auftrag der Schluchseewerk AG

**Evaluation:** Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung (Speyer), Universität Stuttgart (Institut für Sozialwissenschaften), Team Ewen (Darmstadt) – beauftragt vom Land Baden-Württemberg.

## Verknüpfung formelles Verfahren/informelles Beteiligungsverfahren

**Zeitpunkt des informellen Beteiligungsverfahrens:** zwischen Raumordnungs- und Planfeststellungsverfahren

**Ergebnissicherung/-transfer in das formelle Verfahren:** Abschlussstatements zahlreicher Teilnehmer, Abschlussbericht der Moderatorin.

### Ergebnis Runder Tisch:

Vorhabenträgerin veranlasste zusätzliche Untersuchungen zum Natur- und Artenschutz. Ab-

schlusspapier, das nicht von allen Beteiligten getragen wird.

**Weiterer Verlauf:** Schluchseewerk AG reichte Unterlagen zur Planfeststellung ein.

### Ergänzende Verfahren der informellen Beteiligung:

- Ökologische Begleitgruppe: bislang über 30 Sitzungen mit maßgeblichen Stakeholdern (Gemeinden, Umweltverbänden, Bürgerinitiativen)
- Info-Veranstaltungen mit Öko-Institut: insgesamt sechs öffentliche Veranstaltungen der vier vom Projekt betroffenen Gemeinden vor Ort zur Information mit Diskussion
- Bürgerbefragungen: Abstimmungen in Herrischried und Rickenbach
- Raumordnungsverfahren mit Erörterungstermin
- Gespräche mit Anwohnerinnen und Anwohnern und betroffenen Kliniken
- etc.

## Auswirkungen des Beteiligungsprozesses auf die Umwelt

Vorhabenträger veranlasste zusätzliche Untersuchungen zum Natur- und Artenschutz.



Hornbergbecken II / Oberbecken © Schluchseewerk AG

## Gute Praxis

Das informelle Beteiligungsverfahren fand vor dem Planfeststellungsverfahren statt und wurde sehr gut dokumentiert (anschließende Evaluation).

## Dokumentation/Quellen

Homepage der Initiative:

- <http://bi-atdorf.de/>

Offizielle Seite des Runden Tisches:

- <http://www.runder-tisch-atdorf.de/>
- [http://runder-tisch-atdorf.de/documents/Abschlussbericht\\_Stand\\_2011-11-21.pdf](http://runder-tisch-atdorf.de/documents/Abschlussbericht_Stand_2011-11-21.pdf)

Informationen Land Baden-Württemberg:

- <https://beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de/de/informieren/projekte-der-landesregierung/beteiligungsprojekte/lp-15/runder-tisch-atdorf/>

Evaluationsbericht(e):

EWEN, C. et al. (2013): Bürgerdialog bei der Infrastrukturplanung: Erwartungen und

Wirklichkeit. Was man aus dem Runden Tisch Pumpspeicherwerk Atdorf lernen kann. Baden-Baden.

- <http://www.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/dateien/PDF/Evaluation-und-Begleitforschung-Runder-Tisch-Pumpspeicherwerk-Atdorf.pdf>

Presse:

- <http://www.badische-zeitung.de/suedwest-1/runder-tisch-nicht-fuer-alle-rundum-gut-61680283.html>
- <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/unternehmen/rwe-steigt-aus-pumpspeicherwerk-atdorf-aus-12918141.html>

## Lärmaktionsplan Berlin 2013-2018



© Zebralog

### Standort

Berlin

### Vorhabenträger

Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt des Landes Berlin

### Kurzbeschreibung

Der Lärmaktionsplan (LAP) beinhaltet das Handlungsprogramm, mit dem in den nächsten Jahren die zu hohe Verkehrslärmbelastung insbesondere im Berliner Hauptstraßennetz reduziert werden soll. Schwerpunkte dabei sind die Verbesserung der Infrastruktur, ein verbesserter Lärmschutz bei allen Planvorhaben und die Förderung des Einbaus von Schallschutzfenstern.

### Umweltrelevanz

Maßnahme, die der Umwelt nutzen soll, aber andere Konflikte, z.B. mit NutzerInnen betroffener Straßen, hervorrufen kann.

### Konfliktpotential

Der LAP kann Maßnahmen beinhalten, die zu Konflikten mit AnwohnerInnen, Geschäftsleuten oder NutzerInnen betroffener Straßen führen können. Durch den Beteiligungsprozess soll eine breite Akzeptanz für die Vorhaben des Plans erreicht werden.

### Projektchronologie

**Projekt-Idee:** ./.

**Raumordnungsverfahren:** ./.

**Informelle Beteiligung:** Januar–Februar 2013

**Planfeststellungsverfahren:** ./.

**Baubeginn:** ./.

**Inbetriebnahme:** ./.

### Informelles Beteiligungsverfahren

**Titel:** Online-Dialog „Berlin wird leiser: aktiv gegen Verkehrslärm – Öffentlichkeitsbeteiligung“

**Initiatoren:** Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt Berlin

**Träger des Beteiligungsverfahrens:** Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt Berlin

**Ziele:**

- BürgerInnen in die Erarbeitung des Lärmaktionsplans einbeziehen, um zu erfahren, wo und wie in Berlin der Verkehrslärm gemindert werden kann.
- Sammlung von Vorschlägen für die Schwerpunkte der Lärmaktionsplanung, d.h. Hinweise zu Lärmorten und Maßnahmenvorschläge

**Methoden/Instrumente:** Online-Diskussion, begleitende öffentliche Veranstaltungen und Workshops sowie Lärmforen mit VertreterInnen von Verbänden, Vereinen, Politik und Verwaltung.

**Teilnehmende:** alle interessierten BürgerInnen, Unternehmen, Vereine, Verbände, Initiativen oder sonstige Einrichtungen der Stadt.



**Auswahl der Teilnehmenden:** Bekannt gemacht wurde die vierwöchige moderierte Online-Diskussion u.a. über Pressearbeit, Postkarten und Plakate sowie über die Ansprache wichtiger Multiplikatoren.

**Moderation:** Planung, Durchführung und Dokumentation: ZebraLog GmbH & CO KG

**Evaluation:** Nach Abschluss wurde das Verfahren mit dem beauftragten Büro und den verwaltungsintern Beteiligten – insbesondere Pressestelle und Kommunikationsbereich – reflektiert und bewertet. Erfolgsfaktoren und mögliche Verbesserungen konnten dabei identifiziert werden.



© ZebraLog, Jörg Farys

## Verknüpfung formelles Verfahren/ informelles Beteiligungsverfahren

**Zeitpunkt des informellen Beteiligungsverfahrens:** kein formelles Plan- und/oder Genehmigungsverfahren

**Ergebnissicherung/-transfer in das formelle Verfahren:** Nach der aktiven Dialogphase mit den Bürgerinnen und Bürgern wurden alle Lärminweise und die zugehörigen Kommentare zusammengefasst, ausgewertet und nach Bezirken sortiert aufbereitet. Die Auswertung wurde von der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt mit den vorhandenen Lärmkarten der Stadt abgeglichen, um bekannte Lärmschwerpunkte ggf. zu bestätigen oder zusätzliche Lärmorte zu identifizieren. Darüber hinaus sind Hinweise, Vorschläge oder Maßnahmen in die Lärmaktionsplanung der Stadt eingeflossen.

**Ergebnis Onlinedialog:** Identifizierung zusätzlicher Lärmschwerpunkte, insgesamt 3.000 Vorschläge und 1.900 Kommentare aus der Online-Diskussion (Fahrbahnsanierung, Fahrradverkehr fördern, Reduzierung Verkehrsaufkommen etc.)

**Weiterer Verlauf:** Frühjahr 2014: Öffentliche Auslegung des Lärmaktionsplans

6. Januar 2015: Beschluss des Lärmaktionsplan Berlin 2013-2018 durch den Senat von Berlin

## Auswirkungen des Beteiligungsprozesses auf die Umwelt

Die Vorschläge aus dem Beteiligungsprozess wurden fachlich geprüft und konnten zum Teil bei der Erstellung des LAP 2013-2018 berücksichtigt werden.

Die eingegangenen Hinweise werden auch über die Erstellung des LAP hinaus zukünftig bei Planungen innerhalb der Senatsverwaltung, bei denen Lärm, seine Vermeidung und Minderung eine Rolle spielt (Baumaßnahmen, Straßenvorhaben etc.) möglichst einbezogen. Konkrete Auswirkungen auf die Umwelt sind aber erst in den Folgejahren möglich.

## Gute Praxis

Das Vorhaben ist ein Beispiel für ein Online-Beteiligungsverfahren, das sehr gut aufbereitet und dokumentiert ist. Mit rund 3.000 eingereichten Vorschlägen und 1.900 Kommentaren hat das Verfahren eine hohe Teilnehmerzahl erreicht.

## Dokumentation/Quellen

Offizielle Informationen der Senatsverwaltung:

- <https://leises.berlin.de/>
- <http://www.stadtentwicklung.berlin.de/umwelt/laerm/laermminderungsplanung/de/laermaktionsplan/2013/index.shtml>

Offizielle Informationen von ZebraLog:

- [http://www.zebralog.de/projekte#node392/leises\\_berlin](http://www.zebralog.de/projekte#node392/leises_berlin)



## Flughafenerweiterung Frankfurt



Übersichtsbild, © Fraport AG

### Standort

Frankfurt a.M., Hessen

### Vorhabenträger

Flughafenbetreiber Fraport AG

### Kurzbeschreibung

Zukünftige Passagierprognosen sagen ein jährliches Wachstum für den Flughafen Frankfurt voraus, so dass die aktuellen Kapazitäten zeitnah erschöpft sind. Aufgrund dessen plante die Fraport AG den Flughafen Frankfurt a.M. um eine neue Landebahn, einen dritten Terminal und weitere Infrastruktureinrichtungen zu erweitern, um das erwartete Verkehrsaufkommen zu bewältigen.



Terminal 3, Baufläche © Fraport AG

### Umweltrelevanz

Infrastrukturprojekt mit negativem Einfluss auf die Umwelt in Form von Lärmbelastung und Umweltauswirkungen.

### Konfliktpotential

Das Konfliktpotential besteht insbesondere bzgl. der Aspekte Lärmbelastung, Umweltauswirkungen sowie Nachtflugverbot. Auch in der Vergangenheit war das Thema Flughafen/Ausbau ein konfliktgeladenes Thema mit zahlreichen Protesten (Stichwort Startbahn West).

### Projektchronologie

**Projekt-Idee:** 1997

**Raumordnungsverfahren:** 2000–2002

**Informelle Beteiligung:** 1998–2000 (Mediationsverfahren); Juni 2000–Juni 2008 (Regionales Dialogforum Flughafen Frankfurt (RDF)); seit 2008 Forum Flughafen und Region

**Planfeststellungsverfahren:** 2003–2007

**Baubeginn:** seit 2009

**Inbetriebnahme:** 2011 (Landebahn), ca. 2022 (Terminal 3)

### Informelles Beteiligungsverfahren

**Titel:** Regionales Dialogforum Flughafen Frankfurt (RDF) – Exemplarisch für die drei Verfahren

**Initiatoren:** Hessische Landesregierung

**Träger des Beteiligungsverfahrens:** Hessische Landesregierung

**Ziele:** Regionales Konfliktmanagement durch einen ergebnisoffenen Dialog mit beteiligten Organisationen und den AnwohnerInnen der Flughafenregion.

**Methoden/Instrumente:** Dialogforum, Projektteams, Gutachten mit externer Qualitätssicherung, öffentliche Veranstaltungen, Klausurtagungen, Workshops, Bürgerveranstaltungen, Bürgerbüro, Informationszentrum, Website

**Teilnehmende:** Dialogforum (ca. 34 VertreterInnen): Fraport, Luftverkehrsgesellschaften, DFS, umliegende Kommunen, Umweltschutzverbände (BUND und NABU, ließen ihre Mitgliedschaft ab Dezember 2013 ruhen), Fachverband Spedition und Logistik in Hessen, Bürgerinitiative Wicker-Delkenheim-Massenheim (WiDeMa), Bürgerinitiative Pro Flughafen, Landesärztekammer, Fluglärmkommission, Vertreter der Landeskirchen, Staatskanzlei, IHK Frankfurt, Handwerkskammer, Verband Hessischer Unternehmen, Vereinigung Cockpit, ADV, Ministerien mit Beobachtungsstatus. Projektteams: Insgesamt etwa 120 VertreterInnen aus unterschiedlichen Konfliktparteien in fünf Themen-Gruppen sowie zusätzlich mehrere Kleingruppen. Basis der Zusammenarbeit war ein Arbeitsprogramm, das jährlich aktualisiert wurde. BürgerInnen nahmen nur bei öffentlichen Veranstaltungen teil.

**Auswahl der Teilnehmenden:** Durch die Landesregierung für die Mitglieder im Dialogforum. Die Mitglieder der Arbeitsgruppen wurden von den beteiligten Institutionen benannt.

**Moderation:** Prof. Dr. Wörner (Vorsitz), IFOK GmbH (Geschäftsführung)

**Evaluation:** Öko-Institut e. V. (Wissenschaftliche Begleitung)

## Verknüpfung formelles Verfahren/informelles Beteiligungsverfahren

**Zeitpunkt des informelles Beteiligungsverfahren:** vor/während/nach Scoping- und Raumordnungsverfahren und Planfeststellungsverfahren. Während der Mediation verzichtete der Flughafenbe-

treiber darauf, das formale Planungsverfahren voranzutreiben.

**Ergebnissicherung/-transfer in das formelle Verfahren:** Durch den RDF erstellte bzw. beauftragte Gutachten wurden in die formellen Verfahren einbezogen (zum Beispiel Punkte des Anti-Lärm-Pakts im Planfeststellungsbeschluss). Eine direkte Übernahme war aus juristischen Gründen nicht möglich. Darüber hinaus haben sich die einzelnen Mitglieder des RDF an den formellen Verfahren (Scoping, Anhörungen, Stellungnahmen/Einwendungen im Verfahren, Klagen usw.) beteiligt. In der Zeit der Arbeit des RDF wurde der Landesentwicklungsplan neu aufgestellt und musste anschließend auch ein zweites Mal überarbeitet werden. Dabei flossen die Erkenntnisse aus dem RDF mit ein.

**Ergebnis Bürgerdialog:** u.a. lärmmindernde Maßnahmen, Lärmindex für Monitoring.

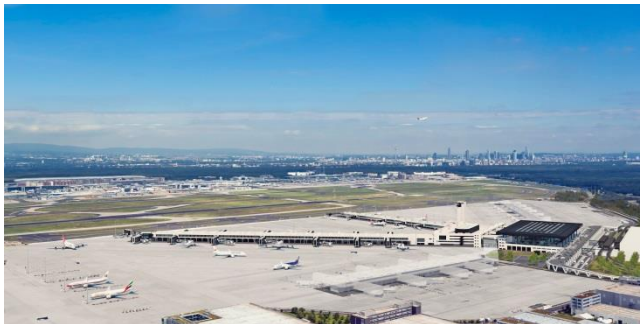
**Weiterer Verlauf:** Aufgrund der Empfehlung des RDF, ist das Nachfolgegremium „Forum Flughafen und Region“ eingerichtet worden, welches den Dialog zwischen der Luftverkehrswirtschaft und der Region weiter fördern soll. Darüber hinaus ist das sog. Umwelt- und Nachbarschaftshaus gegründet worden.

## Auswirkungen des Beteiligungsprozesses auf die Umwelt

Sowohl das Dialogforum als auch sein Nachfolgeprojekt sind stark auf Lärmschutz ausgerichtet. Ökologische und ökonomische Aspekte sind (laut verfügbaren Quellen) nicht zentrales Thema gewesen, wurden aber auch betrachtet. Insbesondere durch das Umwelt- und Nachbarschaftshaus und die Kommunikation des RDF und des FFR ist es gelungen, eine Verbreiterung von unabhängigen Informationen zu den einzelnen Konfliktpunkten zu erreichen und damit die Diskussionskultur zu versachlichen. Weiterhin wurden Vorschläge zur Verminderung von Umweltauswirkungen entwickelt, die Eingang in das Handeln der einzelnen Akteure gefunden haben.

## Gute Praxis

Bei dem Projekt handelt es sich um ein Modellverfahren. Die Besonderheit des Projektes liegt in der räumlichen Ausbreitung, der Dauer und dem hohen Konfliktpotential. Zudem wurde während des gesamten Prozesses eine Vielzahl unterschiedlicher informeller Beteiligungsformen angewandt. Das Beispiel ist sehr gut dokumentiert (wissenschaftliche Begleitung).



Terminal 3, Montage © Fraport AG

## Dokumentation/Quellen

Offizieller Abschlussbericht Ifok GmbH:

- [http://www.forum-flughafen-region.de/fileadmin/files/Archiv/Archiv\\_RDF-Dokumentation/RDF\\_Abschlussbericht\\_2010.pdf](http://www.forum-flughafen-region.de/fileadmin/files/Archiv/Archiv_RDF-Dokumentation/RDF_Abschlussbericht_2010.pdf)

Informationen Beteiligungskompass:

- <http://www.beteiligungskompass.org/article/show/292>

Informationen Dialog schafft Zukunft,

Werkzeugkasten Dialog und Beteiligung:

- [https://www.dialog-schafft-zukunft.nrw.de/fileadmin/user\\_upload/slider/Werkzeugkasten\\_Dialog\\_und\\_Beteiligung\\_Modifikation\\_03-2016.pdf](https://www.dialog-schafft-zukunft.nrw.de/fileadmin/user_upload/slider/Werkzeugkasten_Dialog_und_Beteiligung_Modifikation_03-2016.pdf)

## Umspannstation Garenfeld



Umspannanlage Hagen-Garenfeld © Amprion GmbH

### Standort

Garenfeld (Stadt Hagen), Nordrhein-Westfalen

### Vorhabenträger

Amprion GmbH

### Kurzbeschreibung

Im Mai 2013 stellte die Amprion GmbH Pläne für den Bau eines Umspannwerkes in der Nähe zu zwei Wohngebieten in Hagen-Garenfeld und einem bestehenden Umspannwerk vor. Dieses kann den Strom-bedarf der Region (Haushalte, Gewerbe, Industrie) nicht langfristig decken.

### Umweltrelevanz

Projekt, welches durch Neuerrichtung/Flächen-inanspruchnahme Nutzungskonflikte hervorruft.

### Konfliktpotential

Das Umspannwerk und die Stromtrasse wären an die Wohnhäuser herangerückt. Amprion und die Bürger-initiative Menschen unter Strom e.V. führten unter Leitung zweier Mediatoren eine ergebnisoffene, transparente Alternativenprüfung und Bewertung durch.

### Projektchronologie

**Projekt-Idee:** 2013

**Raumordnungsverfahren:** ./.

**Informelle Beteiligung:** April 2014–Januar 2015

**Genehmigungsverfahren nach BImSchV:** seit 2015

**Baubeginn:** ab 2016

**Inbetriebnahme:** 2018

### Informelles Beteiligungsverfahren

**Titel:** Mediationsverfahren Umspannstation Garenfeld

**Initiatoren:** Umweltausschuss der Stadt Hagen

**Träger des Beteiligungsverfahrens:** Verein Menschen unter Strom e.V., Amprion GmbH

**Ziele:** Alternativprüfungen für das Umspannwerk durchführen und bewerten

**Methoden/Instrumente:** bilaterale Gespräche zwischen Amprion und der Bürgerinitiative Menschen unter Strom e.V., Vorstellung in politischen Gremien, Großveranstaltungen; Erarbeitung eines einheitlichen Kriterienkataloges; Suche und Erarbeitung von Alternativlösungen; Bewertung der Varianten auf Basis des Kriterienkataloges durch unabhängiges Planungsbüro; Einbeziehung der Bürgerschaft zu bestimmten Meilensteinen, um den Grad der Zustimmung in der Bevölkerung abzufragen; Abgestimmte Statusinformationen nach jeder Sitzung; Fixierung der Vereinbarungen in einer Mediationsvereinbarung

**Teilnehmende:** Bürgerinitiative Menschen unter Strom e.V., Amprion GmbH, lokaler Stromversorger Enervie, VertreterInnen aus Kommunal- und Stadtpolitik

**Auswahl der Teilnehmenden:** Abstimmung durch Verein Menschen unter Strom e.V. und Amprion



**Moderation:** Ulrich Kleinert (Vorsitzender Richter am Landgericht a.D.) und Rolf Heeger (Rechtsanwalt und Notar)

**Evaluation:** ./.

## Verknüpfung formelles Verfahren/informelles Beteiligungsverfahren

**Zeitpunkt des informellen Beteiligungsverfahrens:** vor Genehmigungsverfahren nach BImSchV

**Ergebnissicherung/-transfer in das formelle Verfahren:** Mediationsvertrag

1. Erarbeitung von 14 Alternativstandorten (unter Berücksichtigung eines Kriterienkataloges, mit Unterstützung eines Planungsbüros)
2. Abstimmung über Alternativen im Rahmen einer Bürgerversammlung (170 Teilnehmende), neuer Standort einstimmig beschlossen
3. Aufnahme im Antrag nach BImSchV

**Ergebnis Bürgerdialog:** Es wurde ein neuer Standort gefunden, Rückbau des alten Umspannwerks nach Neuerrichtung, inkludiertes Landschaftskonzept (durch Ingenieurbüro erarbeitet), Schall- und Sichtschutz, Optimierung des Anlagenlayouts (Reduzierung der Bauhöhe)

**Weiterer Verlauf:** Das Umspannwerk befindet sich aktuell im Genehmigungsverfahren. Die VertreterInnen der Bürgerinitiative werden bei der weiteren Detailplanung und Umsetzung eng mit einbezogen (z.B. regelmäßige „Baubesprechungen“). Neben dem Umspannwerk plant die Amprion GmbH zudem eine 380 KV Stromtrasse nach Garenfeld. Im laufenden Planfeststellungsverfahren werden die BürgerInnen über Sprechstunden und Informationsveranstaltungen informiert.

## Auswirkungen des Beteiligungsprozesses auf die Umwelt

In den Bau des Umspannwerkes wird ein umfangreiches Grünflächenkonzept integriert (Sicht-

schutz, Naherholungswert, Streuobstwiese, Biotopverbund).

## Gute Praxis

Das Mediationsverfahren sowie das Ergebnis wurden von den Beteiligten und Externen sehr gelobt. Es wurde ein eindeutiges formelles Ergebnis im Rahmen einer ergebnisoffenen Alternativprüfung erzielt.

## Dokumentation/Quellen

Informationen Bürgerinitiative:

- [http://menschenunterstrom.de/?page\\_id=161](http://menschenunterstrom.de/?page_id=161)

Presse:

- <http://blickwinkel-schwerte.de/umspannwerk-in-garenfeld-buergerengagement-hatte-erfolg/>
- <http://www.lokalkompass.de/hagen/politik/geplantes-umspannwerk-garenfeld-menschen-unter-strom-kritik-an-mangelndem-dialog-video-d392291.html>
- [http://www.business-on.de/muenster/menschen-unter-strom-neues-umspannwerk-wird-hinter-einem-waeldchen-verborgen-\\_id6419.html](http://www.business-on.de/muenster/menschen-unter-strom-neues-umspannwerk-wird-hinter-einem-waeldchen-verborgen-_id6419.html)
- <http://www.amprion.net/pressemitteilung-189>

Weitere Quellen:

- <http://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/informieren-mitmachen/beitraege-themenschwerpunkte/einzelansicht-beitraege-themenschwerpunkte/article/anne-stamm-ingo-juergens-erfolgreiche-mediation-gemeinsamer-dialog-vor-dem-bau-einer-umspanna/>
- <http://www.impulsgespraech.de/aktuelles-thema/6/>

# Innerstädtische Straßenbahn in Mainz – Mainzelbahn

## Standort

Landeshauptstadt Mainz, Rheinland-Pfalz

## Vorhabenträger

Mainzer Verkehrsgesellschaft (MVG) (Tochter der Stadtwerke Mainz AG)

## Kurzbeschreibung

Bei dem Projekt handelt es sich um den Ausbau der Mainzer Straßenbahn zum Stadtteil Lerchenberg (9,2 km lange Strecke als Doppelgleis). Bereits im Rahmen der Aufstellung des Flächennutzungsplans im Jahr 1999 hat die Stadt Mainz Flächen für den Ausbau des Straßenbahnnetzes vom Hauptbahnhof West über Bretzenheim und Marienborn zum Lerchenberg ausgewiesen. Insgesamt soll der ÖPNV attraktiver gestaltet, die Verbindung zwischen Innenstadt und den äußeren Bezirken verbessert und der Parkdruck reduziert werden, so dass vorhandene Verkehrsachsen entlastet werden.

## Umweltrelevanz

Infrastrukturprojekt mit positivem Einfluss auf die Umwelt (CO<sub>2</sub>-Minderungen durch stärkere Nutzung des ÖPNV), das aber andere Konflikte mit dem Natur- und Landschaftsschutz hervorruft.

## Konfliktpotential

Konflikte entstanden v.a. bzgl. des geplanten Streckenverlaufs. Durch den Ausbau der Straßenbahn werden negative Auswirkung auf das Orts- und Stadtbild, Lärmbelästigungen sowie Eingriffe in die Natur (Baumfällungen, Grünanlagen werden geopfert und Bodenversiegelung durch das Gleisbett) befürchtet.

Es haben sich zwei Bürgerinitiativen (2010) gegründet: Mainzelbahn – Ja bitte! und Mainzelbahn – Nein Danke!

## Projektchronologie

**Projekt-Idee:** seit 1999

**Raumordnungsverfahren:** ./.

**Informelle Beteiligung:** 2010–2012/13

**Planfeststellungsverfahren:** 2012–2013

**Baubeginn:** 2014

**Inbetriebnahme:** Ende 2016, Anfang 2017

## Informelles Beteiligungsverfahren

**Titel:** Mainzelbahn Dialog Bürgerbeteiligung

**Initiator:** Mainzer Verkehrsgesellschaft (MVG)

**Träger des Beteiligungsverfahrens:** Mainzer Verkehrsgesellschaft (MVG)

### Ziele:

- Ermittlung der Belange der BürgerInnen, insbesondere potenzielle Kritikpunkte.
- Erarbeitung eines „optimalen“ Streckenverlaufs (anknüpfend an die vorhandenen Planungen, keine Grundsatzdiskussion pro oder contra Straßenbahn).

### Methoden / Vorgehen:

- Repräsentative Bevölkerungsbefragung „Einstellung zum Straßenbahnneubau in Mainz“ (2010)
- Bürgerversammlung der Stadt Mainz (2010)
- Erarbeitung eines Kommunikationskonzepts
- 18 nicht-öffentliche Bürgerworkshops in drei Stadtteilen, inklusive Begehungen (ab Mitte 2010 bis Ende 2011). Mit jeweils ca. 25 ausgewählten Personen (Bürger- und Interessensverbände, „lokale Betroffenheit“ als Auswahlkriterium) wurde eine umfassende Problemanalyse angestellt, Aufgabenstellungen an die PlanerInnen formuliert und Lösungsvorschläge der PlanerInnen geprüft und verabschiedet.
- Informationen im Rahmen von Ortsbeiratssitzungen, Stadtvorstand, städtische Gremien
- Öffentlichkeitsarbeit/PR-Maßnahmen (Markenbildung „Mainzelbahn“, Aufbau einer Internetpräsenz, Erstellung von Printmedien)



**Teilnehmende:** Interessierte BürgerInnen insb. AnwohnerInnen, VertreterInnen von Schulen, Feuerwehr, Kindergärten, Behinderten, Jugend, Fahrgastbeirat, Ortsbeirat, VertreterInnen aller politischen Fraktionen, die Mainzer Verkehrsgesellschaft, die Stadt Mainz sowie PlanerInnen und GutachterInnen.

**Auswahl der Teilnehmenden:** Mainzer Verkehrsgesellschaft (MVG) in Abstimmung mit der Moderation

**Moderation:** GRAS Gruppe Architektur und Stadtplanung, Dresden

**Evaluation:** ./.

## Verknüpfung formelles Verfahren/informelles Beteiligungsverfahren

**Zeitpunkt des informellen Beteiligungsverfahrens:** vor und während des Planfeststellungsverfahrens (während der Bauphase erfolgen zusätzliche regelmäßige Bürgerinformationen)

**Ergebnissicherung/-transfer in das formelle Verfahren:** Beteiligung im Rahmen der Ausarbeitung der Unterlagen für das Planfeststellungsverfahren zum Ausbau des Straßenbahnnetzes. Die während der Workshops erarbeiteten Elemente für eine „optimierte“ Streckenführung (bspw. Verlagerung der Wendeschleifen) wurden im weiteren Prozess berücksichtigt.

**Ergebnis Dialogverfahren:** Bau zusätzlicher Haltestellen, Anpassung der Streckenführung, Bereitstellung von Ausgleichsflächen, Optimierung der Bahnübergänge (Sicherheit und Lage).

**Weiterer Verlauf:** Die Mainzelbahn befindet sich zum Zeitpunkt der Untersuchung im Bau und wird spätestens Anfang 2017 in Betrieb gehen. Neben dem durchgeführten Dialogverfahren informiert

die Mainzer Verkehrsgesellschaft (MVG) auf einer Homepage regelmäßig über den Baufortschritt und betreibt eine „Bürger-Haltestelle“ (Informationszentrum).

## Auswirkungen des Beteiligungsprozesses auf die Umwelt

Es wurden Ausgleichsflächen geschaffen, Radwegführungen verändert und baumbestandene Mittelstreifen erhalten.

## Gute Praxis

Das Dialogverfahren zur Mainzelbahn zeichnet sich durch eine frühzeitige Beteiligung mit vielfältigen Beteiligungsinstrumenten aus (u.a. repräsentative Bürgerbefragung, Informationsveranstaltungen und Begehungen). Durch nicht-öffentliche Workshops auf Stadtteilebene wurden lokal betroffene BürgerInnen und InteressensvertreterInnen einbezogen. Zudem gab es einen ergebnisoffenen Dialog bezüglich der Trassenführung.

## Dokumentation/Quellen

Offizielle Projekthomepage:

- <http://www.mvg-mainzelbahn.de/>

Offizielle Homepage der Bürgerinitiative „Mainzelbahn – Ja Bitte“:

- <http://www.mainzelbahn-ja-bitte.de/>

Presse:

- <http://www.stadtwerke-mainz.de/medien/presseforum/pressemitteilungen/pressemitteilung/article/mainzelbahn-mvg-reicht-unterlagen-ein/>

## Stadtbahn Mannheim – Nord



Quelle: <http://www.stadtbahn-mannheim-nord.de/ueber-das-projekt.html>

### Standort

Mannheim, Baden-Württemberg

### Vorhabenträger

Rhein-Neckar-Verkehr GmbH (rnv), (Gesellschafter der rnv sind die Städte Mannheim, Ludwigshafen und Heidelberg)

### Kurzbeschreibung

Mit dem Projekt Stadtbahn Mannheim-Nord soll der Norden der Stadt Mannheim mit tausenden Arbeitsplätzen, zahlreichen Unternehmen (darunter Daimler und ein Briefverteilzentrum der Deutschen Post), einem Gewerbegebiet, vielen Schulen und Freizeiteinrichtungen, mit der 6,4 Kilometer langen Verbindung besser an das Stadtbahnnetz angebunden werden.

### Umweltrelevanz

Infrastrukturprojekt mit positivem Einfluss auf die Umwelt (CO<sub>2</sub>-Minderungen durch stärkere Nutzung des ÖPNV, statt MIV).

### Konfliktpotential

Konflikte entstanden v.a. um den ursprünglich geplanten Streckenverlauf. Kritiker befürchteten durch die Stadtbahn negative Auswirkung auf das Stadtbild, Lärmbelästigungen und eine Beeinträchtigung der bestehenden Infrastruktur (Ver-

lust von Parkplätzen sowie von Rad- und Fußwegen, Verschlechterung des bestehenden Bus- und Stadtbahnbetriebs durch ungünstige Taktungen und Haltestellenverlegungen).

### Projektchronologie

**Projekt-Idee:** 2009

**Raumordnungsverfahren:** ./.

**Informelle Beteiligung:** 2010–2011

**Planfeststellungsverfahren:** Ende 2010–2011

**Baubeginn:** Dezember 2012

**Inbetriebnahme:** ca. Mitte 2016

### Informelles Beteiligungsverfahren

**Titel:** Bürgerdialog zur Stadtbahn Mannheim Nord

**Initiatoren:** Stadt Mannheim und Rhein-Neckar-Verkehr GmbH (rnv)

**Träger des Beteiligungsverfahrens:** Stadt Mannheim

**Ziele:**

- Erklärung des Projektes gegenüber der Bürgerschaft
- Weiterentwicklung der Planungen unter den gegebenen technischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen
- Themensetzung: Themen des Dialogs mit Bürgerinnen und Bürgern identifizieren
- Repräsentative Beteiligung: alle Aspekte im Zusammenhang bündeln

- Sachliche Verständigung: Information und Fachaufklärung über Planung, Bau, Betrieb und Auswirkungen der Stadtbahn
- Offener und vertrauensvoller Austausch: von Positionen, Interessen, Argumenten und Erwartungen
- Lösungsorientierung: Suche nach alternativen Lösungen für Probleme
- Empfehlungen: für die Planung und Ausgestaltung an die Stadt und die rnv



© rnv GmbH, Michael Wolf

**Methoden/Instrumente:** Beteiligung auf 3 Ebenen:

- Bürgerdialog-Veranstaltungen (Öffentliche Veranstaltungen: Themensetzung, Information, Rückmeldungen) → Alle interessierten Bürger/Innen
- Einrichtung eines Stadtbahnforums mit kleinem Teilnehmerkreis (Mehrere Forumssitzungen, Verständigung, Sacharbeit ggf. mit Arbeitsgruppen: Lösungssuche, Empfehlungen) → Repräsentantinnen und Repräsentanten aus den Stadtteilen
- Arbeitsgruppen, Ortstermine mit örtlich Betroffenen, Dialog mit Vereinen, Repräsentantinnen und Repräsentanten, Ortsbegehungen etc. (Besuche vor Ort: Zuhören, Information, Lösungssuche) → Bürgerinnen und Bürger vor Ort

**Teilnehmende:** VertreterInnen von Vereinen, Kirchen, Bürgerinitiativen, Schulen und Anwohnern sowie Repräsentantinnen und Repräsentanten der Stadt und der rnv

VertreterInnen des Stadtbahnforums: Zusammensetzung aus 30 Vertretern der Bürgerschaft, ver-

schiedener Institutionen entlang der Strecke und Bezirksbeiräten, je ein Sitz für Vertreter der Stadt (Bürgermeister) und rnv (Geschäftsführung); Hinzuziehen von Experten zu Einzelfragen.



© rnv GmbH, Michael Wolf

**Auswahl der Teilnehmenden:** Stadt Mannheim

**Moderation:** IFOK GmbH

**Evaluation:** ./.

## Verknüpfung formelles Verfahren/ informelles Beteiligungsverfahren

**Zeitpunkt informelles Beteiligungsverfahren:** vor dem Planfeststellungsverfahren (während der Bauphase erfolgen zusätzliche regelmäßige Bürgerinformationen, jedoch keine Bürgerbeteiligung mehr)

**Ergebnissicherung/-transfer in das formelle Verfahren:** Verabschiedung eines geänderten Streckenkonzepts durch den Gemeinderat. Ausarbeitung von neuen Detailplanungen für das Planfeststellungsverfahren. Der Gemeinderat hat als demokratisch legitimes Gremium über die Empfehlungen aus dem Dialogverfahren entschieden, bevor diese vom Vorhabenträger in konkrete Pläne umgesetzt wurden.

**Ergebnis Dialogverfahren:** Eine zusätzliche Haltestelle, Anpassung der Lage einer Haltestelle, barrierefreier Ausbau der Riedbahnquerung (Fußgängerüberführung), zusätzliche Gleisquerungen, Verlegung der östlichen Wendeschleife, eingleisige Streckenführung in der Waldpforte, Entfall des Streckenabschnitts in der Kirchwaldstraße / Glücksburger Weg, kein Eingriff in Privatgelände,

Endhaltestelle in der Waldpforte zwischen Bürgergarten und Waldfriedhof, Weiterentwicklung des Buskonzepts, u. a. mit zusätzlichem Quartiersbus.

**Weiterer Verlauf:** Die Inbetriebnahme der Stadtbahn Mannheim-Nord ist für Mitte 2016 geplant. Neben dem Dialogverfahren informieren die Stadt Mannheim und die Rhein-Neckar-Verkehr GmbH (rnv) auf einer Homepage regelmäßig über den Baufortschritt. Zusätzlich sind regelmäßig Ansprechpartner vor Ort, die Fragen und Anregungen der AnwohnerInnen aufnehmen.



© rnv GmbH, Michael Wolf

## Auswirkungen des Beteiligungsprozesses auf die Umwelt

Der befürchtete Verlust von Radwegen wurde durch den Beteiligungsprozess aufgehoben. Zudem wurde eine zusätzliche Haltestelle in die Pla-

nung mitaufgenommen, so dass die Stadtbahn noch stärker genutzt werden kann.

## Gute Praxis

Der Prozess zeichnet sich durch eine frühzeitige, umfangreiche Beteiligung vor Beginn des Planfeststellungsverfahrens (alle BürgerInnen wurden öffentlich eingeladen), Ergebnisoffenheit bzgl. des Streckenverlaufs und einen guten Ergebnistransfer aus. Darüber hinaus kamen vielfältige Beteiligungsinstrumente zum Einsatz.

## Dokumentation/Quellen

Projekthomepage:

- <http://www.stadtbahn-mannheim-nord.de>

Dialog schafft Zukunft, Servicestelle für Beteiligung in NRW:

- <https://www.dialog-schafft-zukunft.nrw.de/home>

Informationen Werkzeugkasten Dialog und Beteiligung:

- [https://www.dialog-schafft-zukunft.nrw.de/fileadmin/user\\_upload/slider/Werkzeugkasten\\_Dialog\\_und\\_Beteiligung\\_Modifikation\\_03-2016.pdf](https://www.dialog-schafft-zukunft.nrw.de/fileadmin/user_upload/slider/Werkzeugkasten_Dialog_und_Beteiligung_Modifikation_03-2016.pdf)

Presse:

- <https://www.mannheim.de/nachrichten/keine-klagen-gegen-stadtbahn-nord>



## Ostbayernring



© TenneT TSO

### Standort

Redwitz (Landkreis Lichtenfels, Bayern) –  
Schwandorf (Landkreis Schwandorf, Bayern)

### Vorhabenträger

TenneT TSO GmbH

### Kurzbeschreibung

Bei dem Ostbayernring handelt es sich um eine bestehende Stromtrasse, die mit rund 185 Kilometern, von Redwitz nach Schwandorf führt. Durch die vermehrte Einspeisung regenerativer Energien gerät der Ostbayernring regelmäßig an seine Kapazitätsgrenzen. Zur Sicherstellung der Versorgungs-, Netz- und Ausfallsicherheit der Region Oberfranken und Oberpfalz sollen die Transportkapazitäten des Ostbayernrings erhöht werden. Der Ersatzneubau des Ostbayernrings wurde als Maßnahme Nr. 18 in den Bundesbedarfsplan aufgenommen. Gesetzlich festgeschrieben wurde die energiewirtschaftliche Notwendigkeit sowie der Bedarf der Maßnahme durch Verabschiedung des Bundesbedarfsplangesetzes 2013. Um die bestehenden 380/220-kV-Systeme auf zwei 380-kV-Systeme ausbauen zu können, ist ein Ersatzneubau in bestehender Trasse geplant. Nach Fertigstellung erfolgt der Rückbau der Bestandstrasse.

### Umweltrelevanz

Infrastrukturprojekt, das der Umwelt und zur Einspeisung erneuerbarer Energien vor Ort nutzt, aber dafür Eingriffe in Natur- und Landschaftsschutz hervorruft. (Diese Einschätzung basiert auf der Annahme, dass die Energiespeicherung insbesondere vor dem Hintergrund der Energiewende und der notwendigen Integration größerer Mengen erneuerbarer Energien einen zunehmend größeren Stellenwert einnimmt.)

### Konfliktpotential

Es wurden großflächige Eingriffe in die Umwelt, wie z.B. die Beeinträchtigung eines Naturschutzgebietes befürchtet.

Zudem wurde vermutet, dass die neue Leitung sehr nahe an Wohnbebauung heranrücken könnte.

### Projektchronologie

**Projekt-Idee:** 2013

**Raumordnungsverfahren:** Ist noch nicht eröffnet, soll in Kürze eröffnet werden, Dauer ca. 6 Monate

**Informelle Beteiligung:** seit September 2014 bis zum Ende des Projektes

**Planfeststellungsverfahren:** ab 2016

**Baubeginn:** ab 2018

**Inbetriebnahme:** ab 2020

## Informelles Beteiligungsverfahren

**Titel:** Bürgerbeteiligungsprozesse im Raum Windischeschenbach, Schwandorf, Neuensorg (jeweils unterschiedliche Formate)

**Initiatoren:** Kulturwissenschaftliches Institut Essen (KWI), TenneT TSO

**Träger des Beteiligungsverfahrens:** Windischeschenbach: KWI

Schwandorf und Neuensorg: TenneT TSO

**Ziele:** Entwicklung gemeinsamer Trassenkorridore, durch die möglichst wenige Menschen sowie möglichst wenige wertvolle Natur- und Erholungsräume beeinträchtigt werden

**Teilnehmende:** unterschiedliche Formate mit unterschiedlichen Teilnehmenden

**Zentrale Beteiligungsmöglichkeit = Trassenuntersuchungsteam (TUT):**

**Teilnehmende:** 8 BürgerInnen (ausgewählt per Losverfahren), die Bürgermeister der betroffenen Kommunen, TenneT TSO, VertreterInnen des bayerischen Bauernverbandes sowie der Forstbetriebsgemeinschaft, Fachleute, Behörden (in beratender Funktion): Landratsämter, Untere Naturschutzbehörden, Amt für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten Regensburg, überregionaler Sachbearbeiter Raumordnung und Landesplanung Oberpfalz



© TenneT TSO

**Weitere Methoden/Instrumente:** drei Großveranstaltungen (am Anfang, in der Mitte und am Ende des Beteiligungsprozesses) in Windischeschenbach und Schwandorf, um die Zwischen- und finalen Ergebnisse der Trassenplanung im TUT mit der

gesamten Bevölkerung zu diskutieren; Workshops, Trassenbegehungen, Bürgerwerkstatt

**Auswahl der Teilnehmenden:** BürgerInnen des Trassenuntersuchungsteam über Losverfahren ausgewählt, andere Beteiligte wurden eingeladen. In Windischeschenbach durch das KWI, in Schwandorf durch TenneT TSO. Die Großveranstaltungen waren für alle Interessierten offen.

**Moderation:** ICG und Büro Arbter (Windischeschenbach), TenneT TSO (Schwandorf)

**Evaluation:** Kulturwissenschaftliches Institut Essen (KWI)



© TenneT TSO

## Verknüpfung formelles Verfahren/ informelles Beteiligungsverfahren

**Zeitpunkt des informellen Beteiligungsverfahrens:** vor dem Raumordnungsverfahren

**Ergebnissicherung/-transfer in das formelle Verfahren:** TenneT TSO verpflichtet sich, die Varianten, die sich im Beteiligungsprozess als geeignet darstellen, der Regierung der Oberpfalz im Raumordnungsverfahren zur Prüfung vorzulegen. Zudem garantiert TenneT TSO, dass sie die Vor- und Nachteile der erarbeiteten Varianten als Bestandteil der Antragsunterlagen mitaufnehmen.

**Ergebnis Bürgerdialog:** Beteiligung in allen drei Bereichen abgeschlossen; Ergebnisse: In den Bereichen, in denen die neue Leitung sehr nahe an Wohnbebauung heranrückt, wurden Trassenalternativen zur ansonsten parallel zur Bestandsstrasse geplanten Leitung geprüft. Entwicklung mehrerer möglicher Varianten, die alle im Raumordnungsverfahren geprüft werden, der Vorha-



benr  ger reicht keine weiteren Varianten ein. Befürchtete Eingriffe in die Umwelt, wie z.B. die Beeinträchtigung eines Naturschutzgebietes, werden entschädigt und kompensiert – oftmals auf landwirtschaftlich genutzter Fläche.

**Weiterer Verlauf:** Beteiligung soll während/nach dem Raumordnungsverfahren fortgeführt werden (Informationsmärkte, mobiles Bürgerbüro, Bürgersprechstunden für Grundstückseigentümer).

### Auswirkungen des Beteiligungsprozesses auf die Umwelt

Intensive Abwägung und Darstellung (Vor- und Nachteile), wie die erarbeiteten Trassen den geringsten negativen Einfluss auf Natur und Mensch ausüben.

### Gute Praxis

Das Beteiligungsverfahren ist aufgrund der frühzeitigen, breit angelegten Beteiligung vor dem Raumordnungsverfahren sehr interessant. Zudem verpflichtet sich der private Vorhabenträger Ten-

neT TSO, die erarbeiteten Vorschläge in die Unterlagen zum Raumordnungsverfahren mit aufzunehmen. Zudem ist der Prozess sehr gut dokumentiert und die Ergebnisse werden der Öffentlichkeit präsentiert.

### Dokumentation/Quellen

Homepage des Vorhabenträgers:

- <http://www.tennet.eu/de/netz-und-projekte/onshore-projekte/ostbayernring/beteiligungs-moeglichkeiten.html>

Homepage zum Beteiligungsprozess:

- <http://www.demoenergie.de/>

Presse:

- <https://www.proteus-solutions.de/~Unternehmen/News-PermaLink:tM.F04!sM.NI41!Article.961924.asp>
- <http://www.mittelbayerische.de/region/schwandorf/vorschlaege-der-buerger-sind-gefragt-21415-art1171626.html>

## Repowering von Windenergieanlagen in der Metropolregion Bremen-Oldenburg



© WAB e.V., Jens Meier

### Standort

Metropolregion Bremen-Oldenburg, Bremen, Niedersachsen

### Vorhabenträger

WAB e.V. (Windenergie-Agentur)

### Kurzbeschreibung

Um die Akzeptanz von Repowering-Vorhaben in Niedersachsen und Bremen zu stärken, hat der WAV e.V. mit Vertreterinnen und Vertretern aus Politik und Verwaltung, aus der Windenergiebranche sowie von Institutionen und Gruppen, die sich mit dem Thema Windenergie in der Region befassen, ein Dialogverfahren gestartet.

### Umweltrelevanz

Projekt, das der Umwelt nutzt, aber andere Konflikte, z.B. mit dem Natur- und Landschaftsschutz, hervorrufen kann.

### Konfliktpotential

Als Konfliktpotentiale werden beim Repowering von Windkraftanlagen die negativen Einflüsse auf Naturschutz (z.B. Flugrouten von Vögeln und Fledermäusen) und Landschaftsbild (subjektiver negativer Eindruck der visuellen Auswirkungen) diskutiert.

### Projektchronologie

**Projektidee:** 2007

**Raumordnungsverfahren:** ./.

**Informelle Beteiligung:** Februar–November 2009

**Planfeststellungsverfahren:** ./.

**Baubeginn:** ./.

**Inbetriebnahme:** ./.

### Informelles Beteiligungsverfahren

**Titel:** Dialogverfahren „Repowering von Windenergieanlagen in der Metropolregion Bremen-Oldenburg“

**Initiator:** WAB e.V.

**Träger des Beteiligungsverfahrens:** WAB e.V.

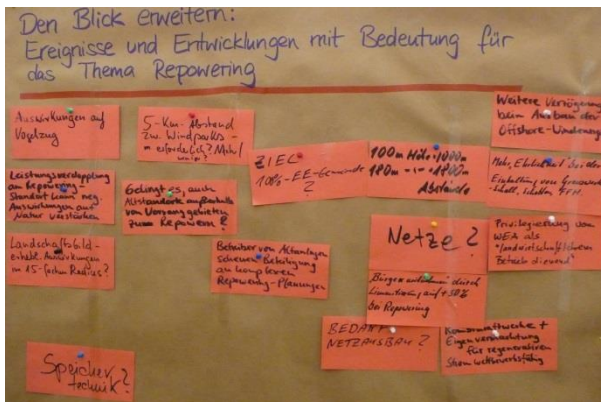
**Ziele:**

- Schaffung eines besseren Verständnisses für Herausforderungen und Lösungsmöglichkeiten im Themenfeld Repowering
- Entwicklung frühzeitiger informeller Beteiligungsverfahren sowie systematischer Handlungsansätze
- Stärkung der Kooperationen zwischen allen Beteiligten
- Erarbeitung von Lösungsvorschlägen, wie in Zukunft verstärkt Repowering-Projekte in der Metropolregion durchgeführt werden können (Akzeptanzschaffung)



© WAB e.V.

**Methoden/Instrumente:** Fünf Dialogveranstaltungen und eine Exkursion: Die Workshops wurden von ausgebildeten Mediatoren moderiert. Die Workshops bestanden jeweils aus mehreren Vorträgen zu spezifischen Themen sowie der anschließenden Diskussion mit den TeilnehmerInnen. Im Anschluss daran wurden in Kleingruppen Fragestellungen bearbeitet. Zur Wahrung eines gleichen Informationsstandes und eines intensiven Dialogs mit entsprechenden Lernprozessen der Teilnehmenden während des Verfahrens blieb der Teilnehmerkreis geschlossen.



© WAB e.V.

**Teilnehmende:** geschlossener Teilnehmerkreis, begrenzt auf 100 Personen: Vertreterinnen und Vertreter von Betreibern, Planern, Naturschutzverbänden, Bürgerinitiativen, Gemeinden sowie Rechtsanwälte, Unternehmensberater und weitere Akteure, die mit der Windenergienutzung befasst oder davon betroffen sind. Die durchschnittliche Beteiligung an den Workshops lag bei ca. 60 Personen.

**Auswahl der Teilnehmenden:** WAB e.V.

**Moderation:** extern, im Auftrag des WAB e.V.

Das Dialogverfahren wurde durch Mediatoren der Troja & Schwartz Konfliktmanagement GbR unterstützt. Die Deutsche WindGuard GmbH übernahm die fachliche Begleitung.

**Evaluation:** ./.

Parallel zum Dialogverfahren hat die Deutsche WindGuard GmbH im Auftrag des WAB e.V. eine Fallstudie mit 19 erfolgreich abgeschlossenen Repoweringprojekten erstellt (siehe Dokumentation/Quellen).

## Verknüpfung formelles Verfahren/informelles Beteiligungsverfahren

### Zeitpunkt des informellen Beteiligungsverfahrens:

Es handelt sich um ein grundsätzliches Dialogverfahren, das nicht auf ein konkretes Repowering-Projekt bezogen ist. Es wird aber empfohlen, informelle Beteiligungsverfahren im Themenfeld Repowering jeweils vor der konkreten Kommunalplanung (z.B. Bebauungsplan) und somit vor dem jeweiligen Genehmigungsverfahren durchzuführen.

**Ergebnissicherung/-transfer in das formelle Verfahren:** Ergebnissicherung über veröffentlichte Handlungsempfehlungen (siehe Dokumentation/Quellen); Gliederung nach Projektinitiierung, Standortplanung und -management, Natur- und Landschaftsschutz, Finanzierung, Kommunikation.

**Ergebnis Dialogverfahren:** Der intensive Austausch der beteiligten Fachdisziplinen hat zu einem besseren Verständnis geführt sowie aktuelle Entwicklungen und den Stand der Technik vermittelt.

**Weiterer Verlauf:** Die Fallstudie liefert gute Beispiele für erfolgreich abgeschlossene Repoweringprojekte und zeigt, wie die theoretischen Handlungsempfehlungen in der Praxis umgesetzt werden können.



© WAB e.V.

## Auswirkungen des Beteiligungsprozesses auf die Umwelt

Durch den Beteiligungsprozess soll der Ausbau regenerativer Energien gefördert und somit ein positiver Einfluss auf die Umwelt genommen werden.

## Gute Praxis

Bei dem Dialogverfahren „Repowering von Windenergieanlagen in der Metropolregion Bremen-Oldenburg“ handelt es sich um ein Verfahren, das zeigt, wie Kommunen und Projektierer durch Be-

teiligung frühzeitig Akzeptanz für Windkraftanlagen bzw. Repowering von Windkraftanlagen schaffen können.

## Dokumentation/Quellen

Homepage der WAB:

- [http://www.wab.net/index.php?option=com\\_content&view=article&id=333&Itemid=82&lang=de](http://www.wab.net/index.php?option=com_content&view=article&id=333&Itemid=82&lang=de)

Handlungsempfehlungen zur Steigerung der Akzeptanz von Repowering:

- [http://www.wab.net/images/stories/PDF/repowering\\_dialog/wab\\_repowering\\_dialog\\_final.pdf](http://www.wab.net/images/stories/PDF/repowering_dialog/wab_repowering_dialog_final.pdf)

Fallsammlung erfolgreich abgeschlossener Repoweringprojekte:

- [http://www.wab.net/images/stories/PDF/repowering\\_dialog/Fallsammlung\\_Bericht\\_final\\_WEB.pdf](http://www.wab.net/images/stories/PDF/repowering_dialog/Fallsammlung_Bericht_final_WEB.pdf)

Presse:

- [http://www.tgks.de/de/documents/Flyer\\_Repowering\\_Dialog.pdf](http://www.tgks.de/de/documents/Flyer_Repowering_Dialog.pdf)

## Rheintalbahn (Basel-Karlsruhe)

### Standort

Basel – Karlsruhe

### Vorhabenträger

DB Netz AG

### Kurzbeschreibung

Auf 182 Kilometern wird die Bahnstrecke zwischen Karlsruhe und Basel aus- bzw. neugebaut. Die bestehende Rheintalbahn zwischen Karlsruhe und Basel ist mehr als 150 Jahre alt. Mit täglich mehr als 250 Zügen des Nah-, Fern- und Güterverkehrs ist sie bis an die Kapazitätsgrenze ausgelastet. Angesichts der bestehenden Engpässe und der damit einhergehenden Qualitätsbeschränkungen ist die Anpassung der Strecke an die aktuellen und künftigen Verkehre dringend erforderlich. Durch den Ausbau und teilweisen Neubau sollen die Streckenkapazität deutlich erhöht und die Reise- und Transportzeiten verkürzt werden.

### Umweltrelevanz

Infrastrukturprojekt mit positivem Einfluss auf die Umwelt (CO<sub>2</sub>-Minderungen durch stärkere Nutzung des ÖPNV und Kapazitätserhöhung für den Güterverkehr, statt MIV), welches aber andere Konflikte (besonders: Naturschutz, Lärm, mehr Schienenverkehr) hervorrufen kann.

### Konfliktpotential

Konfliktpotential besteht insbesondere in der verstärkten Lärmbelastung, der endgültigen Finanzierung des Projekts sowie in der von der DB geplanten Trassenführung für Güterzüge (zentrale Forderungen aus der Zivilgesellschaft sind hier in einzelnen Bereichen der Bau von Tunneln, Änderungen im Streckenverlauf, Tieferlegungen der Gleise, verstärkter Schallschutz).

2004 hat sich die Interessengemeinschaft Bahnprotest an Ober- und Hoch-Rhein gegründet (IG BOHR), die mehrere Bürgerinitiativen vertritt.

### Projektchronologie

**Projekt-Idee:** 1980er Jahre

**Raumordnungsverfahren:** 1980er und 1990er Jahre

**Informelle Beteiligung:** 2009 bis heute

**Planfeststellungsverfahren:** 1987 bis heute (teilweise abgeschlossen)

**Baubeginn:** 1987 bis heute (laufend)

**Inbetriebnahme:** erster Abschnitt seit 2000; Datum der Gesamtfertigstellung abhängig von Planfeststellungsverfahren und Bau

### Informelles Beteiligungsverfahren

**Titel:** Projektbeirat Rheintalbahn

**Initiatoren:** Bund und Land Baden-Württemberg

**Träger des Beteiligungsverfahrens:** Bund und Land Baden-Württemberg

**Ziele:**

- Interessenslagen aufarbeiten
- Beratung über Verbesserungen und Änderungsvorschläge (hinsichtlich der Einwände aus der Zivilbevölkerung in den Themenbereichen Lärm, Naturschutz und Streckenführung)

**Methoden/Instrumente:** Arbeitsgruppen für die einzelnen Kernforderungen, Bürgerinfo-Veranstaltungen

**Teilnehmende:** VertreterInnen von Deutsche Bahn AG, Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, Land Baden-Württemberg, Regionalverbänden, Kommunen (Landräte und BürgermeisterInnen betroffener Gemeinden), örtlichen Bürgerinitiativen und der IG BOHR.

**Auswahl der Teilnehmenden:** Bund und Land Baden-Württemberg

**Moderation:** jeweils unterschiedliche Vertreter des Landes (Bsp.: Vorsitz des Projektbeirates durch Umwelt- und Verkehrsminister, Verkehrsstaatssek-



retär, parlamentarischer Staatssekretär, Innenminister)

**Evaluation:** ./.

## Verknüpfung formelles Verfahren/ informelles Beteiligungsverfahren

### Zeitpunkt des informellen Beteiligungsverfahrens:

Während der einzelnen Planfeststellungsverfahren in den Planungsabschnitten

**Ergebnissicherung/-transfer in das formelle Verfahren:** Die konstituierende Sitzung des Projektbeirates hat ergeben, dass kein Planfeststellungsbeschluss ergehen und keine Finanzierungsvereinbarung in den einzelnen Planungsabschnitten geschlossen werden darf, bevor der Projektbeirat sich hierzu abschließend beraten hat.

Im Bereich Offenburg bis Hügelsheim sind die Planfeststellungsverfahren nicht abgeschlossen. Es werden aufgrund der Entscheidungen des Projektbeirates neue Anträge gestellt. Im Bereich Müllheim-Auggen liegt ein Planfeststellungsbeschluss vor, der beklagt wird.

**Ergebnis Projektbeirat:** Bisherige Ergebnisse: Lokale Lärmschutzverbesserungen: Vereinbarung eines Tunnelbaus in Offenburg, Tieflage im Markgräferland („Bürgertrasse“); autobahn- statt bahnparallele Führung der Güterverkehrsgleise zwischen Offenburg und Riegel; Erhebliche Mehrkosten wurden dem Grunde nach beschlossen. Allein über 1 Mrd. Mehrkosten für den Tunnelbau in Offenburg.

**Weiterer Verlauf:** Einige Streckenabschnitte wurden bereits fertiggestellt und in Betrieb genommen. Für die Streckenabschnitte, zu denen der Projektbeirat beraten hat, werden derzeit die Planungen geändert und neue Planfeststellungsverfahren vorbereitet.

## Auswirkungen des Beteiligungsprozesses auf die Umwelt

An einigen Streckenabschnitten wurden Tunnelbauten realisiert. Zudem erfolgt ein Teilausbau der Rheintalbahn nun parallel zur Autobahn und verringert somit die Belastung der Gemeinden an der Rheintalbahn durch den Güterverkehr. Es wurde insgesamt ein hohes Schallschutzniveau beschlossen.

## Gute Praxis

Das Beteiligungsverfahren ist aufgrund der langen Dauer und des großen Konfliktpotentials des Projekts hervorzuheben. Das Beteiligungsformat ist zudem vergleichsweise variabel, es wurde und wird an den verschiedenen Teilabschnitten mit den jeweils örtlichen Teilnehmenden umgesetzt.

## Dokumentation/Quellen

Homepage des Zusammenschlusses der Bürgerinitiativen:

- <http://ig-bohr.de>

Offizielle Seite des Landes Baden-Württemberg:

- <http://www.mvi.baden-wuerttemberg.de/de/mobilitaet-verkehr/schiene/rheintalbahn/partner-und-gremien/>  
- <https://rp.baden-wuerttemberg.de/rpf/Abt2/Ref24/Rheintalbahn/Seiten/default.aspx>

Informationen Deutsche Bahn:

- <http://www.karlsruhe-basel.de/Kurzbeschreibung.html>

Presse:

- <http://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Pressemitteilungen/2015/059-odenwald-projektbeirat-rheintalbahn-historische-entscheidung.html>  
- <http://www.swr.de/landesschau-aktuell/bw/suedbaden/bundestag-hat-zugestimmt-die-rheintalbahn-wird-ausgebaut/-/id=1552/did=16855622/nid=1552/15myg5w/>

## Bau Trianel Wasserspeicherkraftwerk Rur

DAS TRIANEL WASSERSPEICHERKRAFTWERK RUR

Funktionsschema



© Trianel

### Standort

Gemeinde Simmerath (geplante Lage des Oberbeckens), bestehende Rurtalsperre auf dem Gebiet der Stadt Nideggen, Stadt Heimbach und Gemeinde Simmerath (geplante Lage des Unterbeckens), Nordrhein-Westfalen

### Vorhabenträger

Trianel GmbH

### Kurzbeschreibung

Die Stadtwerkekooperation Trianel GmbH plante am Rurstausee den Bau eines Wasserspeicherkraftwerks. Dazu sollte oberhalb des Rurstausees ein Oberbecken platziert werden, um in Zeiten mit allgemein hohem Energieaufkommen Wasser aus dem See in das Oberbecken hochzupumpen und es bei Bedarf durch einen unterirdischen Stollen mit einer Fallhöhe von 275 Metern wieder abzulassen und in Strom umzuwandeln. Der Bau wurde nicht realisiert.

### Umweltrelevanz

Infrastrukturprojekt, das der Umwelt nutzt, aber andere Konflikte, z.B. mit dem Natur- und Landschaftsschutz, hervorrufen kann. (Diese Einschätzung basiert auf der Annahme, dass die Energiespeicherung insbesondere vor dem Hintergrund der Energiewende und der notwendigen Integration größerer Mengen erneuerbarer Energien einen zunehmend größeren Stellenwert einnimmt.)

### Konfliktpotential

Konfliktpotential bestand insbesondere in den Bereichen Tourismus, Natur- und Landschaftsschutz. Konkret wurden Einschnitte im Bereich des Tourismus und im Landschaftsbild befürchtet. Eine Bürgerinitiative, die sich um die touristische Entwicklung der Eifel sorgte, hatte Bedenken, da das Kraftwerk am Rande eines Nationalparkgebiets gebaut werden sollte, in einer Region, die zunehmend vom Tourismus geprägt ist.

### Projektchronologie

**Projekt-Idee:** 2011

**Raumordnungsverfahren:** für die Netzanbindung im März 2013 durch die Bezirksregierung Köln positiv beschieden

**Regionalplanänderungsverfahren:** im Juni 2013 eingestellt

**Informelle Beteiligung:** Mitte 2011–Mitte 2012

**Planfeststellungsverfahren:** ./.

**Baubeginn:** ./.

**Inbetriebnahme:** ./.

### Informelles Beteiligungsverfahren

**Titel:** Dialogverfahren zum Trianel Wasserspeicherkraftwerk Rur

**Initiatoren:** Trianel GmbH

**Träger des Beteiligungsverfahrens:** Trianel GmbH

**Ziele:** Ziel war eine offene Projektentwicklung, bei der verschiedene Varianten gemeinsam geprüft und die Detailplanungen im Verlauf ausgearbeitet werden sollten.

**Methoden/Instrumente:** Bilaterale Gespräche, Auftaktveranstaltung, Interviews, Fachvortrag, Podiumsdiskussion, Szenarioprozess, Internetauftritt, Ortsbegehung, Anwohnerkonferenz, Gutachten, Auslegung von Plänen, Pressemitteilung.

**Teilnehmende:** Lokale (Umwelt-)Verbände, Politik, Vereine, Tourismuswirtschaft

**Auswahl der Teilnehmenden:** Trianel GmbH, örtliche Politik und die am Prozess beteiligten Verbände, Vereine und Initiativen

**Moderation:** Trianel GmbH

**Evaluation:** ./.



Bürgerinfo © Trianel



Bürgerinfo © Trianel

## Verknüpfung formelles Verfahren/informelles Beteiligungsverfahren

**Zeitpunkt des informellen Beteiligungsverfahrens:** vor dem potentiellen Raumordnungs- und Regionalplanänderungsverfahren

**Ergebnissicherung/-transfer in das formelle Verfahren:** Informationen zur Projektentwicklung

wurden auf einer Homepage veröffentlicht. Ergebnisse des Prozesses flossen in die Planungen, vor allem in die Netzanbindung, ein.

**Ergebnis Dialogverfahren:** Der Beteiligungsprozess wurde schon vor den geplanten Raumordnungs- und Regionalplanänderungsverfahren begonnen. Dadurch konnten Konfliktfelder bereits vor den formellen Verfahren ausgewiesen werden. Dennoch scheiterte das Bauvorhaben.

**Weiterer Verlauf:** In einer Pressemitteilung vom 21.06.2013 erklärte die Trianel GmbH, dass die Planungen zum Wasserspeicherkraftwerk Rur aufgrund des fehlenden politischen Rückhalts eingestellt werden. Begründet wurde dies mit der Tatsache, dass die an der Projektentwicklung beteiligten Stadtwerke als Investoren nicht mehr zur Verfügung stehen, da der Regionalrat im Regierungsbezirk Köln die Entscheidung über die Regionalplanänderung erneut verschoben hat.

## Auswirkungen des Beteiligungsprozesses auf die Umwelt

Bei dem Raumordnungsverfahren zur Netzanbindung hatte man sich gemeinsam mit den Naturschutzverbänden auf einen Trassenverlauf geeinigt. Letztlich ist das Projekt aber eingestellt worden, das Wasserspeicherkraftwerk wurde nicht gebaut (siehe weiterer Verlauf).

## Gute Praxis

Das Projekt ist insbesondere vor dem Hintergrund der Rolle der Trianel GmbH als Projektträger sowie als Initiator und Moderator des Beteiligungsprozesses hervorzuheben. Darüber hinaus kamen vielfältige Beteiligungsinstrumente zum Einsatz. Bedeutsam ist auch die Ergebnisoffenheit, mit der das Unternehmen in den Prozess gestartet ist.



Bürgerinfo © Trianel



Bürgerinfo © Trianel

## Dokumentation/Quellen

Informationen „Dialog schafft Zukunft“:

- <https://www.dialog-schafft-zukunft.nrw.de/servicestelle/>

Informationen Werkzeugkasten Dialog und Beteiligung:

- [https://www.dialog-schafft-zukunft.nrw.de/fileadmin/user\\_upload/slider/Werkzeugkasten\\_Dialog\\_und\\_Beteiligung\\_Modifikation\\_03-2016.pdf](https://www.dialog-schafft-zukunft.nrw.de/fileadmin/user_upload/slider/Werkzeugkasten_Dialog_und_Beteiligung_Modifikation_03-2016.pdf) (aktualisierte Fassung)

Informationen der Trianel GmbH:

- <http://www.trianel-rur.de/de/kraftwerk-rur.html>



## Tunneldialog zum Einbau eines Tunnelfilters im Einhorn-Tunnel in Schwäbisch Gmünd



Die TeilnehmerInnen des Runden Tisches stellen gemeinsam mit Herrn Oberbürgermeister Richard Arnold und Vertretern von Fraunhofer UMSICHT und IFOK den Abschlussbericht zum Tunneldialog vor.  
© IFOK

### Standort

Schwäbisch Gmünd, Baden-Württemberg

### Vorhabenträger

Bundesrepublik Deutschland, diese vertreten durch das Land Baden-Württemberg, dieses vertreten durch das Ministerium für Verkehr und Infrastruktur Baden-Württemberg

### Kurzbeschreibung

Durch den Bau des 2,2 km langen Einhorn-Tunnels soll die Innenstadt von Schwäbisch Gmünd vom Straßenverkehr auf der B 29 entlastet werden. Die im Tunnel erzeugten Schadgase und Feinstäube sollen durch einen Abluftkamin ins Freie gebracht werden.



© Stadtverwaltung Schwäbisch Gmünd

### Umweltrelevanz

Projekt, das der Umwelt nutzt, da die Auswirkungen der Luftschadstoffemissionen aus dem Abluftkamin des Tunnels und die Notwendigkeit eines Filters erörtert und abschließend geklärt wurden.

### Konfliktpotential

AnwohnerInnen der näheren Umgebung des Tunnel-Abluftkamins befürchteten Risiken für Mensch und Umwelt (Luftschadstoffe, Immissionen, Feinstaub) und forderten den Einbau eines Tunnelfilters. Der Einbau wurde von den zuständigen Ministerien abgelehnt, da die gesetzlichen Grenzwerte für Luftschadstoffe nicht überschritten wurden.

Es haben sich die Initiative „Pro Tunnelfilter“ sowie das Aktionsbündnis (überparteilich und interkommunal) „ProTunnelfilter“ gegründet.

### Projektchronologie

**Projekt-Idee:** 1989

**Raumordnungsverfahren:** ./.

**Informelle Beteiligung:** April–Juli 2012

**Planfeststellungsverfahren:** 1996

**Baubeginn:** 1998

**Inbetriebnahme:** 2013



## Informelles Beteiligungsverfahren

**Titel:** Tunneldialog Schwäbisch Gmünd

**Initiatoren:** Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF)

**Träger des Beteiligungsverfahrens:** Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF)

**Ziele:**

- Vermittlung eines ausreichenden Kenntnisstands der BürgerInnen über Tunnelfiltertechnologien
- Beratung der strittigen Frage, welche gesundheitlichen und ökologischen Auswirkungen die Tunnelluft hat und welchen Nutzen der Einbau eines Tunnelfilters brächte
- Erarbeitung eines detaillierten Fragenkatalogs
- Ausarbeitung von Empfehlungen (keine endgültige Entscheidungskompetenz)



© IFOK

**Methoden/Instrumente:** Runder Tisch, öffentliche Bürgerveranstaltungen.

In drei Szenarien (Nullfall, Planfall mit Filter, Planfall ohne Filter) wurden die gesundheitlichen, ökologischen und wirtschaftlichen Konsequenzen ermittelt und von den Experten erläutert.

**Teilnehmende:** Runder Tisch: ca. 15 VertreterInnen von Zivilgesellschaft (Initiative ProTunnelfilter, Aktionsbündnis ProTunnelfilter), Kirchen und Religionsgemeinschaften, lokale Unternehmen, Stadt und Gemeinde, Schulen, Vorhabenträger, Landratsamt Ostalbkreis, Moderatorinnen und Moderatoren sowie Expertinnen und Experten des Projektkonsortiums (alle interessierten BürgerIn-

nen konnten lediglich als ZuhörerInnen beiwohnen, d. h. sie konnten innerhalb des Runden Tisches keine Fragen stellen, sondern erst bei den anschließenden Bürgerveranstaltungen).

Öffentliche Bürgerveranstaltungen (im Anschluss an den Runden Tisch): alle Interessierte



© IFOK

**Auswahl der Teilnehmenden:** Fraunhofer Institut für Umwelt-, Sicherheits- und Energietechnik UM-SICHT

**Moderation:** IFOK GmbH

**Evaluation:** Kulturwissenschaftliches Institut Essen (KWI)

## Verknüpfung formelles Verfahren/ informelles Beteiligungsverfahren:

**Zeitpunkt des informellen Beteiligungsverfahrens:** nach Planfeststellungsverfahren (in der Schlussphase des Baus des Einhorn-Tunnels)

**Ergebnissicherung/-transfer in das formelle Verfahren:** Die Ergebnisse des Dialoges wurden in einem Empfehlungsschreiben zusammengefasst

und flossen maßgeblich in den Abwägungsvorgang ein. Das Schreiben beinhaltet Empfehlungen:

- zum Nutzen des Tunnelfilters
- zu Anforderungen an Emissions- und Immissionsmessungen
- zur Einführung einer Umweltzone
- zu weiteren Maßnahmen der Luftreinhaltung
- zur Möglichkeit von Forschungsprojekten im Rahmen der Luftschadstoffreduzierung vor Ort

**Ergebnis Tunneldialog:** Die Gesamt-Feinstaubbelastung würde durch den Einbau eines Tunnelfilters um weniger als 0,01 % gesenkt werden. Vor diesem Hintergrund wurden alternative Maßnahmen zur Senkung der Schadstoffbelastung erörtert (Umweltzone).

**Weiterer Verlauf:** Wesentliche Teile der Empfehlungen wurden umgesetzt, so z. B. die Einführung der Stufe 3 der Umweltzone, Kontrollmessungen, städtebauliche Maßnahmen zur Verbesserung der Stadtklimatologie.

### Auswirkungen des Beteiligungsprozesses auf die Umwelt

Der Beteiligungsprozess trug maßgeblich zur Befriedung der Situation bei.

### Gute Praxis

Bei dem Tunneldialog Schwäbisch Gmünd handelt es sich um ein Modell zur Beteiligung der BürgerInnen an ökologisch relevanten Investitionsent-

scheidungen. Es wurde ein breiter, ergebnisoffener Beteiligungsprozess ins Leben gerufen.

### Dokumentation/Quellen

Offizielle Homepage der Stadt zum Tunneldialog:

- <http://www.schwaebisch-gmuend.de/5543-Tunneldialog.html>

Abschlussbericht:

- <http://www.umsicht.fraunhofer.de/content/dam/umsicht/de/dokumente/pressemitteilungen/2012/121107-abschlussdokument-tunneldialog.pdf>

Kurz-Stellungnahme Ministerium für Verkehr und Infrastruktur Baden-Württemberg:

- <http://vsvi-hessen.de/download/20130417/vsvi20130417zembrot.pdf>

## Servicestelle Windenergie Kreis Steinfurt



2 Jahre Servicestelle Windenergie © Kreis Steinfurt

### Standort

Kreis Steinfurt, Nordrhein-Westfalen

### Vorhabenträger

LAG Steinfurter Land e.V / Kreis Steinfurt

### Kurzbeschreibung

Die zentrale Aufgabe der Servicestelle Windenergie ist es, den Prozess des Ausbaus der Windenergie so konfliktarm wie möglich zu gestalten und die Akzeptanz für neue Windenergieanlagen zu steigern. Das regionale Kooperationsprojekt setzt auf Transparenz und informelle Beteiligung. Neue Windparks werden möglichst als Bürgerwindparks realisiert, mit dem Ziel eine größtmögliche Beteiligung der Bevölkerung zu erreichen. Im Rahmen dieses Prozesses agiert die Servicestelle als neutraler Dienstleister und Moderator für alle Beteiligten, insbesondere aber für die Kommunen und die BürgerInnen. Die Servicestelle wurde von 2012 bis 2015 finanziell getragen von Fördermitteln der Europäischen Union (die beiden LEADER – Regionen Steinfurter und Tecklenburger Land sichern zu jeweils 25 % die Finanzierung), die Kofinanzierung stammte vom Kreis Steinfurt. Seit August 2015 wird sie vom Kreis Steinfurt getragen.

### Umweltrelevanz

Projekt, das der Umwelt nutzt (erneuerbare Energiegewinnung) und politisch gewollt ist (Atomausstieg), aber andere Konflikte mit dem Natur- und Landschaftsschutz hervorruft.

### Konfliktpotential

Das Klimaschutzgesetz und der Windenergieerlass des Landes Nordrhein-Westfalen stehen regionalen Konflikten beim Ausbau von Windenergieanlagen gegenüber.

### Projektchronologie

**Projekt-Idee:** Im Vorfeld des Projektes wurden, im Auftrag des Kreises und finanziert durch die Stadtwerke im Kreis, die Flächenpotenziale für die Windenergienutzung ermittelt. Zeitgleich entwickelten Bürgermeister, Stadtwerke und der Kreis gemeinsam die „Leitlinien für Bürgerwindparks“. Die Servicestelle Windenergie begleitet die Realisierung der Potenziale und trägt Sorge für die Einhaltung der Leitlinien. Die Idee für die Servicestelle Windenergie entstand im Rahmen der Erarbeitung der Bürgerwindpark-Leitlinien in 2011.

**Raumordnungsverfahren:** ./.

**Informelle Beteiligung:** seit 2012

**Planfeststellungsverfahren:** ./.

**Baubeginn:** ./.

**Inbetriebnahme:** ./.



## Informelles Beteiligungsverfahren

**Titel:** Servicestelle Windenergie Kreis Steinfurt

**Initiatoren:** LAG Steinfurter Land e.V., LAG Tecklenburger Land e.V. und Kreis Steinfurt (Amt für Klimaschutz und Nachhaltigkeit)

**Träger des Beteiligungsverfahrens:** LAG Steinfurter Land e.V. / Kreis Steinfurt

**Ziele:**

- Förderung des Dialogs und des gegenseitigen Verständnisses auf regionaler Ebene
- Optimale Erschließung regionaler Windenergiepotentiale
- Aufbau und Erhalt von Akzeptanz für Windenergieanlagen durch finanzielle und organisatorische Beteiligungen
- Maximale lokale und regionale Wertschöpfung
- Ausgewogenheit von wirtschaftlichen, sozialen und naturschutzfachlichen Interessen
- Sicherung der Entscheidungskompetenz vor Ort



Postkarte der Servicestelle Windenergie © Kreis Steinfurt

**Methoden/Instrumente:** Runder Tisch, Beratungen, Workshops, Fortbildungen für lokale Akteure, Moderation, Informationsabende, Konfliktbegleitung, Öffentlichkeitsarbeit über Printmedien/Presse und Internet

**Teilnehmende:** Servicestelle Windenergie (eine zentrale Ansprechperson), BürgerInnen (inkl. AnwohnerInnen, GrundstückseigentümerInnen), Landwirte, Gemeinden, kommunale Einrichtungen, Unternehmernetz *energieautark2050* (u.a. Stadtwerke, Sparkassen, Planungsbüros). Runder Tisch Windenergie: VertreterInnen der Bürger-

windgesellschaften und Windparkprojektierer, der Landwirtschaft, des haupt- und ehrenamtlichen Naturschutzes, der Stadtwerke und regionalen Finanzinstitute, der Städte und Gemeinden, des Kreises Steinfurt sowie ExpertInnen aus Planungs- und Ingenieurbüros.

**Auswahl der Teilnehmenden:** Kreis Steinfurt

**Moderation:** Kreis Steinfurt

**Evaluation:** ./.



Workshop Kleinwind © Kreis Steinfurt

## Verknüpfung formelles Verfahren/ informelles Beteiligungsverfahren

**Zeitpunkt des informellen Beteiligungsverfahrens:**

Beratung und Transparenz parallel bzw. im Vorfeld der formellen Plan- und/oder Genehmigungsverfahren

**Ergebnissicherung/-transfer in das formelle Verfahren:**

Die Servicestelle unterstützt die Ziele eines energieautarken Kreises. Sie sorgt für die Einhaltung der Leitlinien für Bürgerwindparks, und nimmt eine Vermittlerrolle im Prozess der konzeptionellen Umsetzung (von der Idee bis zur baulichen Realisierung) von Bürgerwindparks ein. Bürgeranfragen oder Beschwerden, die die formellen Planungsträger ansonsten nicht erreichen würden, werden an die Servicestelle Windenergie adressiert und von dieser weitergegeben.

**Ergebnisse:** Begleitung von 20 Bürgerwindparks, Servicestelle als Vermittler zwischen Akteuren mit Teilnahme an über 200 Besprechungen vor Ort, Beantwortung von mehr als 250 Anfragen, 27

erstellte Medien, 30 öffentliche Informationsveranstaltungen, 5 erfolgreiche Mediationsverfahren.

**Weiterer Verlauf:** Aktuell befinden sich im Kreis Steinfurt zahlreiche Bürgerwindparks in der Planung, die aus den Dialogprozessen hervorgegangen sind. Die Akzeptanz ist hoch: Trotz dieser Planungen gibt es im Kreis Steinfurt keine Bürgerinitiative gegen Windenergie.

### Auswirkungen des Beteiligungsprozesses auf die Umwelt

Durch den Einsatz der Servicestelle wurden verstärkt Windkraftanlagen umgesetzt.

### Gute Praxis

Die Servicestelle Windenergie zeigt ein Verfahren, das zur konfliktarmen Errichtung von Windparks beitragen soll. Hierbei hält die Servicestelle eine Vielzahl von partizipativen Methoden bereit, die den Beteiligungsprozess transparenter gestalten.

### Dokumentation/Quellen

- Informationsflyer Servicestelle Steinfurt  
[https://www.kreis-steinfurt.de/kv\\_steinfurt/Kreisverwaltung/%C3%84mter/Amt%20f%C3%BCr%20Klimaschutz%20und%20Nachhaltigkeit/Erneuerbare%20Energien/Windenergie/Downloads%20und%20Links/Flyer%20Servicestelle%20Windenergie%20-%20Ansicht.pdf](https://www.kreis-steinfurt.de/kv_steinfurt/Kreisverwaltung/%C3%84mter/Amt%20f%C3%BCr%20Klimaschutz%20und%20Nachhaltigkeit/Erneuerbare%20Energien/Windenergie/Downloads%20und%20Links/Flyer%20Servicestelle%20Windenergie%20-%20Ansicht.pdf)

Offizielle Homepage der Servicestelle Steinfurt:

- [https://www.kreis-steinfurt.de/kv\\_steinfurt/Kreisverwaltung/%C3%84mter/Amt%20f%C3%BCr%20Klimaschutz%20und%20Nachhaltigkeit/Erneuerbare%20Energien/Windenergie/Service/](https://www.kreis-steinfurt.de/kv_steinfurt/Kreisverwaltung/%C3%84mter/Amt%20f%C3%BCr%20Klimaschutz%20und%20Nachhaltigkeit/Erneuerbare%20Energien/Windenergie/Service/)

Informationen „Energieland 2050“:

- [http://www.klimaexpo.nrw/fileadmin/user\\_upload/Projekte/Kreis\\_Steinfurt/Masterplan\\_Langfassung\\_.pdf](http://www.klimaexpo.nrw/fileadmin/user_upload/Projekte/Kreis_Steinfurt/Masterplan_Langfassung_.pdf)
- Blog „Windenergie mal anders“:  
<https://windenergiemal anders.wordpress.com/>

Presse:

- <http://www.wn.de/Muensterland/Kreis-Steinfurt/Steinfurt/1781402-80-Millionen-Euro-fuer-die-Windkraft-Steinfurter-produzieren-ihre-eigene-Energie>



Mitgliederversammlung LAG Steinfurter Land © Kreis Steinfurt



## Shell Connect-Pipeline



Rohrbündeleinzug © Shell Deutschland Oil GmbH

### Standort

Stadt Wesseling und Köln-Godorf, Nordrhein-Westfalen

### Vorhabenträger

Shell Deutschland Oil GmbH

### Kurzbeschreibung

Die Shell Rheinland Raffinerie besteht aus zwei Teilen, dem Werk Nord in Köln-Godorf und dem Werk Süd in Wesseling. Das Projekt „Connect“ bezeichnet eine Rohrleitung, die die beiden Werksteile miteinander verbindet und dabei zweimal den Rhein unterquert. Die Pipeline besteht aus einem Bündel von mehreren Rohren (Länge ca. 3,8 km), in denen gleichzeitig bis zu vier Stoffe transportiert werden können.



© Shell Deutschland Oil GmbH

### Umweltrelevanz

Infrastrukturprojekt mit negativem Einfluss auf die Umwelt.

### Konfliktpotential

Konfliktfelder bestanden v.a. in Bezug auf Umwelt-, Landschafts- und Gewässerschutz aufgrund der ursprünglich geplanten Trassenführung, die sensible Gebiete tangierte: ein FFH-Gebiet (Flora, Fauna, Habitat), ein Naturschutzgebiet, ein Landschaftsschutzgebiet mit Auenwald und ein Wasserschutzgebiet.

### Projektchronologie

**Projekt-Idee:** 2002

**Raumordnungsverfahren:** 2007–2008

**Informelle Beteiligung:** 2006–2012

**Planfeststellungsverfahren:** 2009–2011

**Baubeginn:** 2011

**Inbetriebnahme:** 2013

### Informelles Beteiligungsverfahren

**Titel:** Dialogverfahren zur Shell Connect Pipeline

**Initiator:** Shell Deutschland Oil GmbH

**Träger des Beteiligungsverfahrens:** Shell Deutschland Oil GmbH

**Ziele:** Beim Scoping-Termin im Raumordnungsverfahren wurden verschiedene Kritikpunkte vorgebracht, die für Shell den Anlass gaben, einen

informellen Dialogprozess durchzuführen. Gemeinsam mit den Betroffenen und Stakeholdern sollte eine Lösung erarbeitet werden, den Trassenverlauf bezüglich des Umwelt-, Landschafts- und Gewässerschutzes möglichst konfliktarm zu gestalten.

**Methoden:** bilaterale Gespräche, öffentliche Veranstaltungen mit Fachvorträgen, vielfältige Kommunikationsmaßnahmen, Internetauftritt

**Teilnehmende:** AnwohnerInnen, VertreterInnen der Politik (Stadt Köln, Stadt Wesseling, umliegende Gemeinde und Bezirke), Landwirte und Umweltschutzgruppen

**Auswahl der Teilnehmenden:** Shell Deutschland Oil GmbH

**Moderation und Organisation:** Die Shell Deutschland Oil GmbH stellte ein vierköpfiges Stakeholder-Managementteam (Geschäftsleitung, Umweltrechtexperte, Projektingenieur, Kommunikationsexperte) zusammen, das den Prozess in dieser Zusammensetzung kontinuierlich betreute.

**Evaluation:** ./.

## Verknüpfung formelles Verfahren/informelles Beteiligungsverfahren

**Zeitpunkt des informellen Beteiligungsverfahrens:** den gesamten Planungs- und Bauprozess begleitend, d.h. vor, während, zwischen und nach Raumordnungsverfahren und Planfeststellungsverfahren. Beim Bau der Pipeline wurden zusätzlich ein Baustellenbeirat (bestehend aus Nachbarn, einem Umweltverband, Landwirten sowie Gemeindevertreterinnen und -vertretern), ein Besucherzentrum sowie eine Baustellenhotline eingerichtet.

**Ergebnissicherung/-transfer in das formelle Verfahren:** Die Ergebnisse des Dialogverfahrens flossen in die Planungsunterlagen (Raumordnungsverfahren, Planfeststellungsverfahren) ein.

**Ergebnis Dialogverfahren:** Querung des Rheins unterhalb des Flussbettes, Änderung und Anpassung der ursprünglich geplanten Trasse.

**Weiterer Verlauf:** Die Planänderungen hat Shell im engen Austausch mit der Bezirksregierung,

Umweltverbänden und Kommunen durchgeführt um sicherzustellen, dass die Anpassungen genehmigungsfähig sind. Nach Veröffentlichung des Planfeststellungsbeschlusses durch die Bezirksregierung wurden innerhalb der Frist keine Einwände und keine Rechtsmittel gegen das Projekt eingereicht. Während der Bauphase wurden die Informationsverbreitung und der Dialog weitergeführt.



K. Beurskens, Shell Deutschland (links) und J. Tumbrinck, NABU (rechts)  
© Shell Deutschland Oil GmbH

## Auswirkungen des Beteiligungsprozesses auf die Umwelt

Schonung eines FFH-Schutzgebiet sowie eines angrenzenden Naturschutzgebiet durch Rheinquerung unterhalb des Flussbettes.

## Gute Praxis

Das Dialogverfahren zur Shell Connect Pipeline ist mit Blick auf die Rolle der Shell Deutschland Oil GmbH als Projektträgerin interessant, die den Beteiligungsprozess in Eigeninitiative durchgeführt hat. Hervorzuheben ist zudem der kontinuierliche Prozess, der mehrere Planungsverfahren umfasste und die Baustellenphase einbezog. Zum Einsatz kamen vielfältige Beteiligungsinstrumente (u.a. Anwohnerkonferenzen und bilaterale Gespräche) sowie begleitende Kommunikationsmaßnahmen (u.a. Hauswurfsendungen und Radiobeiträge).

## Dokumentation/Quellen

Offizielle Informationen von Shell:

- <http://www.shell.de/aboutshell/shell-deutschland/rheinland-raffinerie/connect.html>

Informationen Dialog schafft Zukunft:

- <https://www.dialog-schafft-zukunft.nrw.de/home>

Informationen Werkzeugkasten Dialog und Beteiligung:

- [https://www.dialog-schafft-zukunft.nrw.de/fileadmin/user\\_upload/slider/Werkzeugkasten\\_Dialog\\_und\\_Beteiligung\\_Modifikation\\_03-2016.pdf](https://www.dialog-schafft-zukunft.nrw.de/fileadmin/user_upload/slider/Werkzeugkasten_Dialog_und_Beteiligung_Modifikation_03-2016.pdf)

Presse:

- <http://www.koelner-wochenspiegel.de/rag-kws/docs/746532/koelner-sueden>
- <http://www.general-anzeiger-bonn.de/region/rhein-sieg-kreis/Zweimal-unter-dem-Rhein-durch-article1104967.html>

## B 27/B 28-Anschlüsse des Schindhaubasistunnels in Tübingen

### Standort

Tübingen, Baden-Württemberg

### Vorhabenträger

Regierungspräsidium Tübingen (RPT) (planende Behörde), Bund (Bauherr der betroffenen Bundesstraßen)

### Kurzbeschreibung

Tübingen soll mit dem Schindhaubasistunnel eine Ortsumfahrung erhalten, die die Stadt vom hohen Verkehrsaufkommen der B 27 entlastet. Das Regierungspräsidium Tübingen stellte der Öffentlichkeit im Frühsommer 2012 Entwürfe zur Gestaltung der neuen Verknüpfungen im Bereich des Französischen Viertels mit der B 28 („Knotenpunkt Tübinger Kreuz“) sowie im Bereich der Gartenstadt („Knotenpunkt Bläsibad“) des „Langen Schindhaubasistunnels“ vor.

### Umweltrelevanz

Infrastrukturprojekt mit negativem Einfluss auf die Umwelt.

### Konfliktpotential

Aufgrund der Lage der geplanten Anschlüsse im unmittelbaren städtischen Umfeld sind neben den verkehrstechnischen Aspekten eine Vielzahl von Nutzungsansprüchen und Nutzungskonkurrenzen zu berücksichtigen. Insbesondere der große Flächenbedarf der Entwurfsplanung des Regierungspräsidiums wurde kritisch gesehen.

### Projektchronologie

**Projekt-Idee:** 2005 (Beginn der Entwurfsplanung)

**Raumordnungsverfahren:** ./.

**Informelle Beteiligung:** Juni 2012–März 2013

**Planfeststellungsverfahren:** nicht abzuschätzen

**Baubeginn:** nicht abzuschätzen

**Inbetriebnahme:** nicht abzuschätzen

### Informelles Beteiligungsverfahren

**Titel:** Bürgerdialog B 27 Tübingen – B 28, Schindhaubasistunnel

**Initiatoren:** Regierungspräsidium Tübingen, Verkehrsministerium Baden-Württemberg, Stadt Tübingen

**Träger des Beteiligungsverfahrens:** siehe Initiatoren

#### Ziele:

- hohe Transparenz der Entscheidungsfindung erreichen
- offene und regelmäßige Information der Öffentlichkeit über den Planungsstand
- Möglichkeit der Mitwirkung und Mitsprache in Form von Planungsworkshops
- Klärung, ob es funktionierende und wirtschaftliche Alternativen bzw. Optimierungen zu den bisherigen Planungen im Bereich der Knotenpunkte gibt

#### Methoden/Instrumente:

- Auftakt- und Abschlussveranstaltung für die breite Öffentlichkeit
- fünf Bürgerworkshops mit festgelegtem Umfang von max. 30 Beteiligten
- prozessbegleitende Information der Öffentlichkeit über Pressemitteilungen und Internet





© Regierungspräsidium Tübingen



© Regierungspräsidium Tübingen

**Teilnehmende:** interessierte BürgerInnen (darunter VertreterInnen der Bürgerinitiative Südstadt, des Forums Französisches Viertel und der Initiativgruppe Gartenstadt), VertreterInnen des Verkehrsministeriums Baden-Württemberg, des RPT, der Stadt Tübingen sowie der Industrie- und Handelskammer Reutlingen, Fachgutachter der Bereiche Verkehr und Umwelt

**Auswahl der Teilnehmenden:** Regierungspräsidium Tübingen, Verkehrsministerium Baden-Württemberg, Stadt Tübingen

**Moderation:** Umweltforschungsinstitut Tübingen, ufit

**Evaluation:** ./.

## Verknüpfung formelles Verfahren/informelles Beteiligungsverfahren

**Zeitpunkt des informellen Beteiligungsverfahrens:** vor dem Planfeststellungsverfahren

**Ergebnissicherung/-transfer in das formelle Verfahren:** Die Alternativvorschläge aus dem Bürgerdialog wurden mit Hilfe der Planer des RPT technisch optimiert und werden als gleichwertige Lösungsansätze zu den bisher vorliegenden Planungen behandelt. Seit 2015 werden die Bürgerdialogvarianten in der Entwurfsplanung weiter konkretisiert.

**Ergebnis Bürgerdialog:** Alternativvorschläge für den südlichen als auch für den nördlichen Knoten, die verkehrliche, städtebauliche, freiraumplanerische, umweltrelevante und wirtschaftliche Anforderungen berücksichtigen.

**Weiterer Verlauf:** Für die anschließende Genehmigung/das Sichtvermerk- und das Planfeststellungsverfahren wird eine Mindestdauer von fünf Jahren kalkuliert. Die geschätzte Bauzeit soll acht Jahre betragen.

## Auswirkungen des Beteiligungsprozesses auf die Umwelt

Alternativvorschläge für die Knotenpunkte mit weniger Flächenverbrauch und geringerer Flächenzerschneidung, weitgehendem Erhalt des stadtnahen Freiraums und der Erholungsnutzung sowie Eröffnung neuer Möglichkeiten für die Stadteingangsgestaltung und Lärmschutzbebauung.

## Gute Praxis

Das Beispiel zeichnet sich besonders dadurch aus, dass im Rahmen eines informellen Beteiligungsprozesses interessierte BürgerInnen, also Laien, mit Unterstützung von Fachleuten eigene Alternativpläne zum Straßenbauvorhaben entwickeln konnten, die in der weiteren Planung Berücksichtigung finden. Die einzelnen Verfahrensschritte und Ergebnisse sind sehr gut dokumentiert (Buchdokumentation, Film, Internetseiten, Pressemitteilungen,...).



© Regierungspräsidium Tübingen



## Dokumentation/Quellen

Offizielle Homepage des Regierungspräsidiums  
Tübingen:

- <https://rp.baden-wuerttemberg.de/Seiten/Startseite.aspx>

Beteiligungsportal Baden-Württemberg:

- <https://beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de/de/informieren/projekte-der-landesregierung/beteiligungsprojekte/lp-15/buergerdialog-b27b28-anschluss-in-tuebingen/>

Film zum Bürgerdialog:

- [www.youtube.com/watch?v=iZPkuZ9GGm8&feature=youtu.be](http://www.youtube.com/watch?v=iZPkuZ9GGm8&feature=youtu.be)

Presse:

- <http://www.gea.de/region+reutlingen/tuebingen/schindhautunnel+projekt+fuer+eine+kleine+ewigkeit.4089339.htm>
- <http://www.stuttgarter-nachrichten.de/inhalt.schindhaubasistunnel-buerger-planen-besser-und-billiger-als-fachleute.8dbd8469-a037-41ce-92d0-ceec250c5006.html>

## Ortsumgehung Waren/Müritz



Trassenbegehung © team ewen

### Standort

Waren an der Müritz, Mecklenburg-Vorpommern

### Vorhabenträger

Straßenbauamt Neustrelitz Mecklenburg-Vorpommern

### Kurzbeschreibung

Die Stadt Waren stellt ein wichtiges Verbindungs-glied für den überregionalen Verkehr zwischen Neubrandenburg im Osten und der Autobahn A19 im Westen dar, welcher durch die Bundesstraße B192 erschlossen wird. Die B192 verläuft direkt durch Waren und ist von einer erhöhten Verkehrsbelastung gekennzeichnet, die sich in gesundheitsschädlichen Lärmbelastungen äußert. Vor diesem Hintergrund wird seit rund 30 Jahren sowohl auf lokaler als auch auf Landesebene über eine Umgehungsstraße (verschiedene Varianten, unter anderem durch ein Naturschutzgebiet) und eine Entlastung für den Stadtkern diskutiert. Die durchgeführte Bürgerbeteiligung sollte letztlich hierüber entscheiden.

### Umweltrelevanz

Projekt, das durch Flächeninanspruchnahme und Emissionen negativen Einfluss auf die Umwelt hat.

### Konfliktpotential

Maßnahme zur Verkehrsentlastung, Lärmminde-rung, Schadstoffreduzierung und Verbesserung der Aufenthaltsqualität innerhalb des Ortes ge-genüber einer räumlichen Verlagerung des Ver-kehrs und der Lärmbelästigung, Auswirkungen auf Schutzgüter des Naturschutzes und Flächen-inanspruchnahme.

Es haben sich sowohl Bürgerinitiativen für als auch gegen die Ortsumgehung gegründet.

### Projektchronologie

**Projekt-Idee:** 1993 (politischer Beschluss der Stadt Waren zur Ortsumgehung)

**Raumordnungsverfahren:** ./.

**Informelle Beteiligung:** September 2012–November 2013

**Planfeststellungsverfahren:** ./.

**Baubeginn:** ./.

**Inbetriebnahme:** ./.

### Informelles Beteiligungsverfahren

**Titel:** Bürgerbeteiligung Ortsumgehung Wa-ren/Müritz

**Initiator:** Ministerium für Energie, Infrastruktur und Landesentwicklung Mecklenburg-Vorpommern

**Träger des Beteiligungsverfahrens:** Ministerium für Energie, Infrastruktur und Landesentwicklung

Mecklenburg-Vorpommern, Kooperationspartner:  
Bertelsmann Stiftung

### Ziele:

- breite Teile der Bevölkerung erreichen, Erwartungen an den Beteiligungsprozess definieren
- Informationen über geplantes Projekt vermitteln, Konflikt entschärfen, Akzeptanz fördern
- Entscheidung finden, ob das Land die Ortsumgehungsstraße beim Bund anmeldet
- Pilotvorhaben um für weitere Projekte zu lernen

**Teilnehmende:** unterschiedliche Formate mit unterschiedlichen TeilnehmerInnen

**Vorabbefragung:** 20 BürgerInnen, fünf Personen der Verwaltung, vier Personen der Politik, drei Personen der Interessenvertretung wurden durch die Bertelsmann Stiftung zu ihren Erwartungen an den Beteiligungsprozess befragt.

**Informationsveranstaltungen:** Auftaktveranstaltung, drei offene Informationsveranstaltungen sowie ein Vor-Ort-Termin („Trassenbegehung“) zu denen alle Interessierten eingeladen wurden, zudem eine öffentliche Abschlussveranstaltung nach dem Bürgervotum

**Projektbeirat** (konstituiert von Januar bis August 2013): 2 VertreterInnen des Schweriner Verkehrsministeriums, 2 Vertreter der Bertelsmann Stiftung, 2 VertreterInnen des Moderationsbüros, je ein VertreterIn der Stadt Waren und des Straßenbauamtes Neustrelitz, zudem zwei VertreterInnen der Begleitgruppe, die als ZuhörerInnen fungierten. Zuständigkeiten von Projektbeirat und Begleitgruppe wurden im Einvernehmen beider festgelegt. Aufgaben: Festlegung grundsätzlicher Eckpunkte der Bürgerbeteiligung, Beobachtungsfunktion, Bewertung des Prozesses

**Begleitgruppe** (konstituiert von März bis August 2013): 10 zufällig ausgewählte BürgerInnen (persönlich vom Bürgermeister angeschrieben), sowie 11 VertreterInnen folgender Institutionen: Bürgerinitiativen, BUND, IHK Neubrandenburg, Kleingartenverein Regionalverband Müritz, Kultur- und Kunstverein Waren e. V., Landkreis Mecklenburgische Seenplatte, ein Schüler des Richard-Wossidlo-Gymnasiums, Seniorenbeirat, Warener Innenstadtverein. Aufgaben u.a.: Aussprechen

von Empfehlungen für das Verfahren, Vorbereitung der Abstimmung, keine Entscheidungsbe-  
fugnis.



**Bürger votum** (September 2013): alle BürgerInnen Warens.

**Auswahl der Teilnehmenden:** Begleitgruppe: Ministerium für Energie, Infrastruktur und Landesentwicklung Mecklenburg-Vorpommern basierend auf dem Ergebnis der Stakeholderanalyse ergänzt um eine Zufallsauswahl (über die Zusammensetzung wurde in der Begleitgruppe selbst Einvernehmen erzielt) / Bürgervotum: Alle wahlberechtigten BürgerInnen Warens

**Moderation:** Moderationsbüro team ewen, Moderationsbüro wurde im Rahmen einer öffentlichen Veranstaltung durch die BürgerInnen (mit-) bestimmt

**Evaluation:** Universität Bremen, Institut für Informationsmanagement Bremen (ifib), Prof. Herbert Kubicek



Expertentische © team ewen

## Verknüpfung formelles Verfahren/informelles Beteiligungsverfahren

**Zeitpunkt des informellen Beteiligungsverfahrens:** vor einem möglichen Raumordnungsverfahren und vor (erneuter) Aufnahme in den Bundesverkehrswegeplan

**Ergebnissicherung/-transfer in das formelle Verfahren:** verbindliches Konsultationsverfahren: Ergebnisse des Beteiligungsverfahrens als Entscheidungsgrundlage für die Anmeldung für den Bundesverkehrswegeplan, Selbstbindung an die Ergebnisse durch das Ministerium für Energie, Infrastruktur und Landesentwicklung Mecklenburg-Vorpommern.

**Ergebnis Bürgerbeteiligung:** Die Ortsumgehung Waren wird durch die BürgerInnen mit deutlichem Ergebnis von 59,7% der Stimmen abgelehnt, BürgerInnen äußern sind mit dem Beteiligungsprozess zufrieden und durch den Prozess gut informiert.

**Weiterer Verlauf:** Die Ortsumgehung wurde nicht für den Bundesverkehrswegeplan angemeldet, Planungen für die Umgehungsstraße wurden nicht weiter verfolgt. Zur Entlastung der AnwohnerInnen werden nun Maßnahmen zur Lärmminimierung in Waren umgesetzt, Befürworter der Ortsumgehung akzeptieren das Ergebnis nicht und führen ihre Aktivitäten für die Ortsumgehung weiter.

## Auswirkungen des Beteiligungsprozesses auf die Umwelt

Durch das Votum gegen die Ortsumfahrung wurde bewirkt, dass keine weitere Flächeninanspruchnahme erfolgt und bestehende Naturschutzgüter im Stadtgebiet und Umland intakt bleiben.

## Gute Praxis

Es hat ein frühzeitiger, breit angelegter, ergebnisoffener Informations- und Dialogprozess auf Augenhöhe stattgefunden – insbesondere die durch Webseite, Pressearbeit und Postwurfsendungen erfolgte breite Informationsarbeit ist bemerkenswert. Der auf Transparenz und Gleichberechtigung angelegte Prozess wurde in einem festgelegten überschaubaren Zeitraum durchgeführt und die versprochene Selbstbindung des Ministeriums auch im Ergebnis realisiert. Die Bürgerbeteiligung zur Ortsumgehung Waren/Müritz ist sehr gut dokumentiert und evaluiert. Mit 277.000 Euro an Personal- und Sachkosten betrugen die Ausgaben für das Beteiligungsverfahren 0,7 % der geschätzten Investitionssumme für die Ortsumgehungsstraße.

## Dokumentation/Quellen

Offizielle Homepage zur Bürgerbeteiligung:

- <http://www.dialog-waren.de/>

Evaluationsbericht:

- [http://www.ifib.de/publikationsdateien/Evaluationsbericht\\_Ortsumgehung\\_Waren\\_kurz.pdf](http://www.ifib.de/publikationsdateien/Evaluationsbericht_Ortsumgehung_Waren_kurz.pdf)

Informationen im Beteiligungskompass der Bertelsmann Stiftung:

- <http://www.beteiligungskompass.org/article/show/851>



## Westküstenleitung Schleswig-Holstein



Westküstenleitung Mastbau 380 kV © TenneT TSO

### Standort

Schleswig-Holstein, Kreise Dithmarschen und Nordfriesland

### Vorhabenträger

TenneT TSO GmbH

### Kurzbeschreibung

Angesichts des enormen Zuwachses an regenerativen Energien an der Westküste Schleswig-Holsteins und den bislang begrenzten Transportkapazitäten wurde der Neubau der 380-kV-Leitung in dieser Region beschlossen. Das Projekt umfasst den Neubau der Hochspannungsleitungen auf insgesamt vier Planungsabschnitten sowie den Neubau von vier Umspannwerken und den Ausbau eines bestehenden Umspannwerkes.

### Umweltrelevanz

Infrastrukturprojekt, das der Umwelt nutzt (erneuerbare Energien), aber andere Konflikte mit dem Natur- und Landschaftsschutz sowie dem Siedlungswesen und dem Städtebau hervorruft.

### Konfliktpotential

Es wurden Beeinträchtigungen von Vogelzugkorridoren und des Landschaftsbildes sowie Gesundheitsgefährdungen und visuelle Annäherungen

für die AnwohnerInnen befürchtet. Gründung der Bürgerinitiative „Westküste – trassenfrei e.V.“

### Projektchronologie

**Projekt-Idee:** 2011

**Raumordnungsverfahren:** ./.

**Informelle Beteiligung:**

Infoveranstaltungen: 2011–2013

Westküstendialog: Januar–Dezember 2013

Planungsdialog: Dezember 2013–Herbst 2014

**Planfeststellungsverfahren:** seit 2014

**Baubeginn:** seit 2015

**Inbetriebnahme:** ab 2018

### Informelles Beteiligungsverfahren

**Titel:** Dialogverfahren Westküstenleitung (Dialogverfahren in 2 Phasen)

**Initiatoren:** Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume Schleswig-Holstein, TenneT TSO GmbH

**Träger des Beteiligungsverfahrens:** Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume Schleswig-Holstein („Westküstendialog“) / TenneT TSO („Planungsdialog“)

**Ziele:** „Westküstendialog“ (1. Dialogphase): Information der BürgerInnen, Ermittlung eines Vorzugskorridors für die Leitungsführung, Schaffung von Akzeptanz für das Vorhaben – die Frage der Realisierung des Vorhabens war nicht mehr Ge-



gegenstand der Diskussion; „Planungsdialog“ (2. Dialogphase): Festlegung der Feintrassierung innerhalb des Vorzugskorridors, Einbeziehung von Anregungen und Vorschlägen der BürgerInnen soweit möglich.

**Methoden/ Teilnehmende:** „Westküstendialog“: Regionale Bürgerdialoge: BürgerInnen in zehn Abendveranstaltungen in lokalen Veranstaltungsorten entlang des Planungskorridors, Informationen über das Projekt durch Fachexperten sowie Diskussion, Ziel war die Erstellung eines „Meinungsbildes der Region“ sowie die Gewinnung weiterführender Planungsinformationen; Fachdialoge: Experten und Expertinnen aus jeweils unterschiedlichen Fachgebieten zu vier thematischen Runden (Arten- und Naturschutz, Städtebau, Kulturräum und Denkmalpflege, Landwirtschaft), Ziel war die Erörterung fachlicher Fragen; Zwischenkonferenz und Zwischenbericht: offene Einladung zu einer zentralen Veranstaltung in Husum, Teilnahme von 300 Personen, Vorstellung der bisherigen Ergebnisse aus den Regionen durch gewählte Vertrauenspersonen, Diskussion der weiteren Schritte mit Vertreterinnen und Vertretern des Ministeriums und des Vorhabenträgers, Übergabe eines Zwischenberichts mit den gesammelten 200 Anmerkungen aus den Bürgerdialogen als „Pflichtenheft“ an den Vorhabenträger; Facharbeitsgruppen: zwei offene Informations- und Diskussionsveranstaltungen mit Expertinnen und Experten auf Wunsch von AnwohnerInnen und Bürgerinitiativen zu den Themen „Faktencheck Erdkabel“ und „Wohnumfeldschutz und Wirkungen elektromagnetischer Felder“; Ergebniskonferenz und Ergebnisbericht: offene Einladung zu einer zentralen Veranstaltung in Husum, wiederum Teilnahme von 300 Personen, Stellungnahme von TenneT TSO zu den Anmerkungen aus den Bürgerdialogen, Begründung der jeweiligen Antworten und des Abwägungsergebnisses; „Planungsdialog“ (2. Dialogphase): Infomärkte für BürgerInnen, Abstimmung mit GemeindevertreterInnen und FachplanerInnen, Einzelgespräche mit Betroffenen.

**Auswahl der Teilnehmenden:** „Westküstendialog“: Bürgerdialoge und Konferenzen waren offene Veranstaltungen für die lokal Werbung erfolgte; für die Fachdialoge erfolgte die Auswahl durch eine Steuerungsrunde aus Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume Schleswig-Holstein, TenneT TSO und Deutsche Umwelthilfe; „Planungsdialog“: Auswahl der GesprächspartnerInnen erfolgte durch TenneT TSO

**Moderation:** „Westküstendialog“: Deutsche Umwelthilfe, „Planungsdialog“: TenneT TSO

**Evaluation:** Institut für Psychologie der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg in Kooperation mit der Deutschen Umwelthilfe.

## Verknüpfung formelles Verfahren/informelles Beteiligungsverfahren

### Zeitpunkt des informellen Beteiligungsverfahrens:

Auf das Raumordnungsverfahren wurde zugunsten des Dialogverfahrens verzichtet. Das Beteiligungsverfahren fand damit ohne Raumordnungsverfahren vor dem Planfeststellungsverfahren statt. Dies diente auch der Beschleunigung des Verfahrens.

### Ergebnissicherung/-transfer in das formelle Verfahren:

Ergebnis „Westküstendialog“: Vorzugskorridor unter Berücksichtigung der Anmerkungen aus den Bürgerveranstaltungen sowie den Fachdialogen, Selbstverpflichtung durch TenneT TSO über begleitende Kompensationsmaßnahmen aus den Fachdialogen; möglichst Einhaltung eines Siedlungs- und Wohnabstandes von 200 bzw. 400 m (freiwilliger Planungsgrundsatz ohne verbindliche Rechtsgrundlage); Ergebnis „Planungsdialog“: Festlegung auf Feintrassierung in Abstimmung mit den Beteiligten, Übernahme der Trassen in die Planfeststellungsunterlagen durch TenneT TSO; Abschluss von sog. Planungsvereinbarungen mit einzelnen Gemeinden. Ergebnis Bürgerdialog: Information über das Verfahren und seine Auswirkungen an die Bevölkerung, Berücksichtigung von Bürgermeinungen und fachlichen Hinweisen

in der Trassenfindung und den Planfeststellungsunterlagen, Klageverzicht der Umweltverbände.

**Weiterer Verlauf:** Aktuell befinden sich die einzelnen Planungsabschnitte im Planfeststellungsverfahren bzw. bereits in der Umsetzung (Abschnitt 1). 2013 hat TenneT TSO zudem ein Projektbüro in Husum eingerichtet, an welches die BürgerInnen Einwände und Fragen richten können. 2014 hat TenneT TSO einen Bürgerreferenten eingestellt, der sich um die Belange aller vom Leitungsbau Betroffenen in Schleswig-Holstein kümmert. 2015 wurde noch ein zweiter Bürgerreferent eingestellt, der gezielt für die Westküste im Einsatz ist.

### Auswirkungen des Beteiligungsprozesses auf die Umwelt

Es werden Vogelmarker auf Leitungsmasten angebracht, ein Naturschutzgebiet umgangen, an landschaftlich sensibler Stelle wird ein Erdkabel (1250 Meter) gelegt, damit eine bestehende 110-kV-Leitung zurückgebaut werden kann. Und durch die Mitnahme der bestehenden 110-kV-Leitung auf rund zwei Drittel der gesamten neuen Trasse wird die zusätzliche Flächeninanspruchnahme maßgeblich reduziert.

### Gute Praxis

Es fand ein frühzeitiges, breit angelegtes Beteiligungsverfahren statt. Die Bürgerdialoge waren dezentral, wohnortnah und in der Konzeption auf die Lebenswirklichkeit der Bevölkerung ausge-

richtet. Die hierbei gewonnenen Bügerrückmeldungen wurden transparent dokumentiert und gleichgewichtig behandelt. Auf spezifische Informationswünsche der Bevölkerung wurde durch Facharbeitsgruppen flexibel reagiert. Der Vorkorridor wurde durch TenneT TSO weiter verfolgt und die Festlegung auf Feintrassierung in das beantragte Planfeststellungsverfahren übernommen. Der Beteiligungsprozess wurde seitens des Ministeriums für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume Schleswig-Holstein sowie des Betreibers gut dokumentiert.

### Dokumentation/Quellen

Projektinformationen Ministerium (Melur):

- [https://www.schleswig-holstein.de/DE/Fachinhalte/E/energiewende/dialogverfahren\\_westkuestenleitung.html](https://www.schleswig-holstein.de/DE/Fachinhalte/E/energiewende/dialogverfahren_westkuestenleitung.html)

Projektinformationen Vorhabenträger:

- [http://www.tennet.eu/de/fileadmin/downloads/Netz-Projekte/Onshore/Westkuestenleitung/FactSheet\\_Westkuestenleitung.pdf](http://www.tennet.eu/de/fileadmin/downloads/Netz-Projekte/Onshore/Westkuestenleitung/FactSheet_Westkuestenleitung.pdf)

Resümee Moderator Deutsche Umwelthilfe:

- [http://www.forum-netzintegration.de/uploads/media/DUH\\_Resuemee\\_Dialog-Westkuestenleitung\\_Maerz2014.pdf](http://www.forum-netzintegration.de/uploads/media/DUH_Resuemee_Dialog-Westkuestenleitung_Maerz2014.pdf)

Evaluation:

- <http://www.akzeptanz-offshore-windenergie.de/de/netzausbau.html>

## Windkraft Dialog (Dezent Zivil)



Fotomontage der geplanten Anlagen in Hasel  
© Forschungsprojekt Dezent Zivil – Universität Kassel

### Standort

Stadt Schopfheim, Gemeinde Hasel, Baden-Württemberg

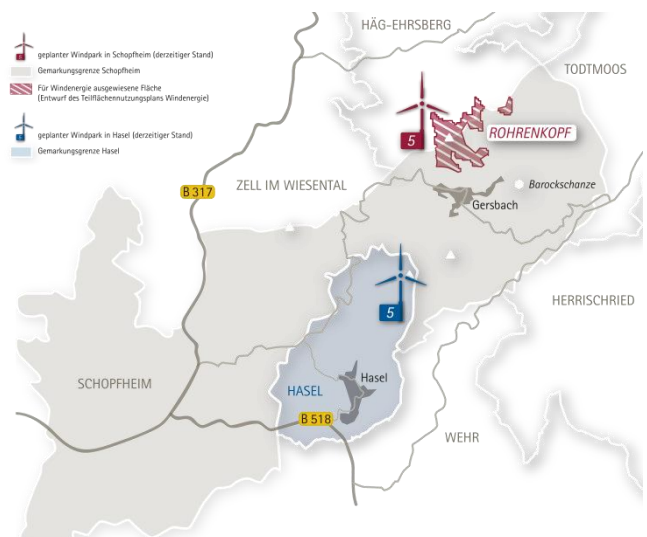
### Vorhabenträger

Vorhabenträger Windkraftanlagen: Verbund aus Energie Baden-Württemberg AG und Energiedienst AG (Windkraftstandort Glaserkopf Hasel), Verbund aus den Elektrizitätswerken Schönau (EWS) und der Enerkraft GmbH (Windkraftstandort Rohrenkopf, Schopfheim-Gersbach)

### Kurzbeschreibung

Das Forschungsprojekt „Dezent Zivil“ nimmt Konflikte bei der Planung und Genehmigung von Biogas- und Windenergieanlagen in Baden-Württemberg in den Fokus (Auftraggeber: BMBF, Laufzeit: 2013–2016, Forschungsteam: Universität Kassel, team ewen, Institut für sozial-ökologische Forschung). In der ersten Projektphase wurden Dialogwerkzeuge entwickelt, die in der zweiten Phase in den Gemeinden Schopfheim und Hasel zur Anwendung gekommen sind. Auf den Gemarkungen der Stadt Schopfheim und der Gemeinde Hasel werden jeweils fünf Windenergieanlagen von unterschiedlichen Projektentwicklern und Anlagenbetreibern geplant. Dabei sollen die Windenergieanlagen auf der Gemarkung Schopfheim-Gersbach eine Gesamthöhe von 206,5 Me-

tern haben, die auf der Gemarkung Hasel von 212 Metern. In beiden Gemeinden bestehen jeweils Konflikte bzgl. dieser in Planung stehenden Windkraftanlagen mit als Windkraftgegner organisierten Bürgerinnen und Bürgern. Beide Kommunen wollen ihren Gemeindewald zur Verfügung stellen. Bei der Ausweisung von Standorten für die Windenergienutzung gehen sie unterschiedlich vor: Schopfheim stellt einen Flächennutzungsplan auf, Hasel verzichtet auf ein derartiges Planungsinstrument.



Übersichtskarte  
© Forschungsprojekt Dezent Zivil – Universität Kassel

## Umweltrelevanz

Projekt, das der Umwelt nutzt, aber andere Konflikte, z.B. mit dem Natur- und Landschaftsschutz hervorrufen kann.

## Konfliktpotential

Auf der einen Seite soll der Ausbau der Windenergie die Energiewende vorantreiben. Auf der anderen Seite werden Einschnitte etwa in die Natur und das Landschaftsbild befürchtet. Vor Ort sind die Bürgerinitiative „Windkraftgegner in und um Gersbach gegen Windkraftanlagen in Natur- und Kulturlandschaften e.V.“ sowie Ortsgruppen von Natur- und Umweltschutzvereinen (BUND und ANUO - Aktionsgemeinschaft Natur- und Umweltschutz Oberbaden e.V.) aktiv.

## Projektchronologie

**Projekt-Idee:** ./.

**Projektlaufzeit „Dezent Zivil“:** 2013–2016

**Raumordnungsverfahren:** ./.

**Informelle Beteiligung (an den Windkraftstandorten Hasel und Rohrenkopf):** Mai 2012–Dezember 2015 (sowie Fortsetzung)

**Planfeststellungsverfahren:** ./.

**Baubeginn:** ./.

**Inbetriebnahme:** Windpark Rohrenkopf: geplant Ende 2016; Windpark Hasel: geplant 2017



Bürgerveranstaltung in Raitbach  
© Forschungsprojekt Dezent Zivil – Universität Kassel

## Informelles Beteiligungsverfahren

**Titel:** Windkraft Dialog

**Initiatoren:** Bundesministerium für Bildung und Forschung (Forschungsträger)

**Träger des Beteiligungsverfahrens:** siehe Vorhabenträger bzw. Universität Kassel, team ewen, Institut für sozial-ökologische Forschung als Träger des Projektes Dezent Zivil

**Ziele:**

- Analyse von Konflikten sowie Erstellung von Handlungsempfehlungen, wie zukünftige Konflikte entschärft werden können
- Vermittlung von Informationen über Windenergie
- Beteiligung der Bevölkerung bei der Flächennutzungsplanung verbessern und vereinfachen

**Methoden/Instrumente:** Informationsmärkte: Planungsbüros, Landratsamt Lörrach, Regionalverband Hochrhein-Bodensee, potenzielle Windpark-Betreiber (siehe Vorhabenträger), Bürgerinitiative „Windkraftgegner in und um Gersbach gegen Windkraftanlagen in Natur- und Kulturlandschaften e.V.“, Schopfheimer Ortsgruppe des BUND. Partizipative Gruppendiskussionen: Repräsentative Auswahl von BürgerInnen aus Schopfheim und Hasel, die zu Fragen der Flächennutzungsplanung und der in Planung stehenden Windenergieanlagen diskutieren. Telefon-Interviews: repräsentative Auswahl von BürgerInnen aus Schopfheim und Hasel

**Teilnehmende:** unterschiedliche Formate mit unterschiedlichen Teilnehmenden (siehe Methoden und Instrumente)

**Auswahl der Teilnehmenden:** Dezent Zivil (Universität Kassel, team ewen, Institut für sozial-ökologische Forschung)

**Moderation:** Dezent Zivil (Universität Kassel, team ewen, Institut für sozial-ökologische Forschung)

**Evaluation:** ./.



## Verknüpfung formelles Verfahren/ informelles Beteiligungsverfahren

### Zeitpunkt des informellen Beteiligungsverfahrens:

vor Aufstellung des Flächennutzungsplans (Schopfheim); sonst keine formellen Plan- und/oder Genehmigungsverfahren.

### Ergebnissicherung/-transfer in das formelle Ver-

**fahren:** Die gesammelten Erkenntnisse aus den Dialogveranstaltungen wurden in den Aufstellungsprozess für den Flächennutzungsplan eingespeist, allerdings waren die Ergebnisse von Dezent Zivil ausschließlich „sozialwissenschaftlich“ ausgerichtet und für das Verfahren nicht relevant. Der Flächennutzungsplan wurde als Entwurf von den Gemeindevertretern abgesegnet und liegt aktuell zur Auslage bereit. Der Informationsfluss zum Vorhaben konnte verbessert und so eine breitere Beteiligung ermöglicht werden.

**Weiterer Verlauf (der Windparkplanungen):** Nach aktuellem Stand soll der Flächennutzungsplan (nachdem die BürgerInnen sich erneut in den Prozess einbringen konnten) 2016 endgültig im Gemeinderat beschlossen werden.



Informationsmarkt © Forschungsprojekt Dezent Zivil – Universität Kassel

## Auswirkungen des Beteiligungsprozesses auf die Umwelt

Durch den Windkraft Dialog Dezent Zivil soll die Umsetzung von Windkraftanlagen-Projekten, welche die CO<sub>2</sub> freie Energieerzeugung unterstützen, bestärkt werden.

## Gute Praxis

Die Ausweisung bzw. der Bau von Windkraftanlagen birgt ein hohes Konfliktpotential. Auch wenn sich ein Großteil der Bevölkerung für den Ausbau Erneuerbarer Energien ausspricht, stellen sich in der konkreten Planung oft Interessenkonflikte ein. Vor dem Hintergrund der Energiewende gewinnt das Thema Beteiligung beim Ausbau Erneuerbarer Energien zunehmend an Aktualität und Brisanz. Das Forschungsprojekt Dezent Zivil widmet sich diesem Thema in zwei kleinen Gemeinden und weißt ein hohes Transferpotential auf. Der Einsatz neuer Medien visualisiert die geplante bauliche Umsetzung.

## Dokumentation/Quellen

Offizielle Homepage des Bürgerdialogs:

- <http://windkraft-dialog.de/informationen-zum-verfahren>

Informationen Stadt Schopfheim:

- <http://www.schopfheim.de/1065>

Offizielle Homepage Dezent Zivil:

- <http://www.dezent-zivil.de/index.html>

Informationen EnBW zum Windpark Hasel:

- <https://www.enbw.com/unternehmen/konzern/energieerzeugung/erneuerbare-energien/windkraft-an-land/windpark-hasel/projekttagbuch.html>

Presse:

- <http://www.badische-zeitung.de/schopfheim/ews-und-enerkraft-partner-in-sachen-wind--68237997.html>
- <http://www.badische-zeitung.de/schopfheim/der-buerger-blick-auf-die-windkraft--100453366.html>
- <http://www.badische-zeitung.de/schopfheim/bild-dir-deine-windkraft-meinung--101094317.html>



## Zonenplanung im Nationalpark Schwarzwald



© Nationalpark Schwarzwald

### Standort

Baden-Württemberg

### Vorhabenträger

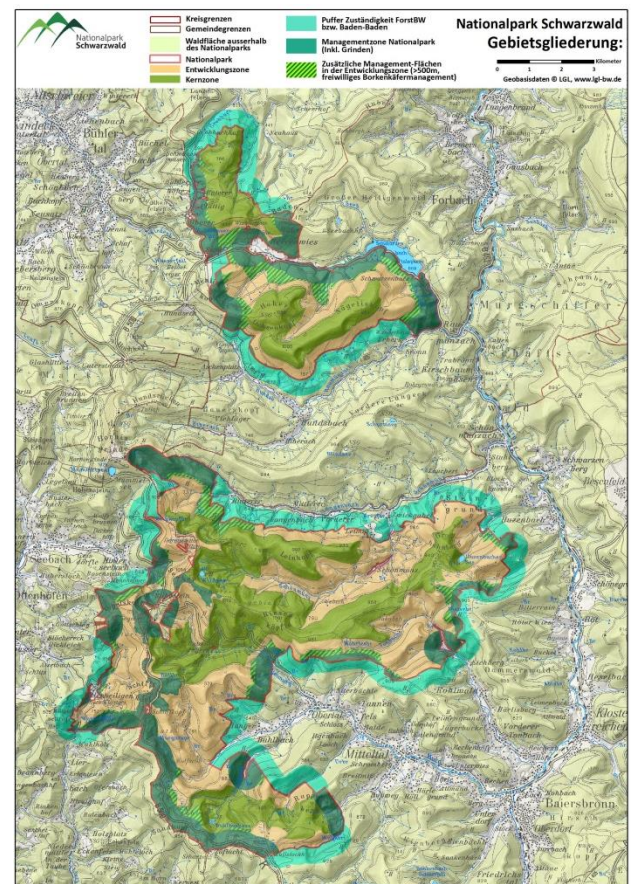
Land Baden-Württemberg

### Kurzbeschreibung

Der Baden-Württembergische Landtag beschloss am 28. November 2013 die Einrichtung des Nationalparks Schwarzwald, um die Naturlandschaft zu bewahren. Seit dem 1. Januar 2014 besteht der Park. Die Regierung hatte im Landesnaturschutzgesetz die Regelung verankert, dass Nationalparks in Baden-Württemberg nur durch ein Landesgesetz eingerichtet werden können. Der Park musste, wie im „Gesetz zur Errichtung des Nationalparks Schwarzwald“ festgehalten, in verschiedene Zonen unterteilt werden. Die erste Gebietsgliederung musste innerhalb des ersten Jahres nach Inkrafttreten des Gesetzes erfolgen: in eine Kernzone (frei von Eingriffen durch den Menschen), eine Entwicklungszone (Vorbereitung der Wälder, später in die Kernzone überzugehen) und eine Managementzone (zwecks Biotop- und Artenschutz und kontinuierlicher Waldentwicklung dauerhaft für Eingriffe durch den Menschen zugänglich).

### Umweltrelevanz

Maßnahme des Naturschutzes, die Einfluss auf bisherige Nutzungen hat und Nutzungskonflikte hervorrufen kann.



Quelle: [http://www.schwarzwald-nationalpark.de/fileadmin/\\_schwarzwald/Karten/NLP-Gebietsgliederung\\_Karte022015.jpg](http://www.schwarzwald-nationalpark.de/fileadmin/_schwarzwald/Karten/NLP-Gebietsgliederung_Karte022015.jpg)  
© Nationalpark Schwarzwald

## Konfliktpotential

Der Nationalpark soll als Naturerlebnisraum dem Naturschutz dienen, aber auch die wirtschaftliche und touristische Entwicklung der Region befördern. Konfliktpotenzial bestand daher v.a. in unterschiedlichen Nutzungsinteressen, u.a. von Forstwirtschaft, Tourismus und BürgerInnen.

## Projektchronologie

**Projekt-Idee:** 2013

**Raumordnungsverfahren:** ./.

**Informelle Beteiligung:** Oktober–Dezember 2014

**Planfeststellungsverfahren:** ./.

**Baubeginn:** ./.

**Inbetriebnahme:** ./.

## Informelles Beteiligungsverfahren

**Titel:** Beteiligungsverfahren zur Ersten Gebietsgliederung im Nationalpark Schwarzwald

**Initiatoren:** Nationalparkverwaltung (höhere Sonderbehörde des Ministeriums für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz Baden-Württemberg)

**Träger des Beteiligungsverfahrens:** Land Baden-Württemberg

**Ziele:**

- Information unterschiedlicher NutzerInnen über die Zoneneinteilung und Einbeziehung in die Planungen
- Sammlung von Anregungen für die erste Gebietsgliederung zur Anpassung von Zonengrenzen
- In den folgenden Jahren soll die Plattform für die Diskussion weiterer thematischer Bausteine des Nationalparkplans genutzt werden.

**Methoden/Instrumente:** Online-Dialog, öffentliche Führungen und Diskussionen in den Gemeinde- und Kreisparlamenten, Diskussionen in den Beteiligungsgremien des Nationalparks (Nationalparkrat und -beirat)

**Teilnehmende:** AnwohnerInnen des Parks, interessierte BürgerInnen, Gemeinderats- und Kreistagsmitglieder, Mitglieder des Nationalparkrats und -beirats

**Auswahl der Teilnehmenden:** Die Bevölkerung wurde über die Presse sowie über die Homepage des Nationalparks über die Beteiligungsmöglichkeit des Online-Dialogs sowie über die Führung und die Termine der Gemeinderats- und Kreistags-sitzungen informiert. Für den Online-Dialog stand eine Beteiligungsplattform ([www.nationalpark-schwarzwald-dialog.de](http://www.nationalpark-schwarzwald-dialog.de)) mit einer interaktiven Karte zur Verfügung.

**Moderation:** Zebralog GmbH & Co KG

**Evaluation:** Nationalparkverwaltung



START INFORMATIONEN HINWEISE ANSEHEN



© Nationalpark Schwarzwald

## Verknüpfung formelles Verfahren/informelles Beteiligungsverfahren

**Zeitpunkt des informellen Beteiligungsverfahrens:** kein formelles Plan- und/oder Genehmigungsverfahren

**Ergebnissicherung/-transfer in das formelle Verfahren:** Ergebnis der drei öffentlichen Führungen (insgesamt ca. 120 TeilnehmerInnen), der Diskussionen in den Gemeinde- und Kreisparlamenten und des Online-Dialogforums sind 147 Anregungen und mehr als 70 konkrete Beiträge. Das Zonierungskonzept wurde auf Basis der Anregungen durch die TeilnehmerInnen überarbeitet und im Februar 2015 vom Nationalparkrat beschlossen.

**Ergebnis Bürgerdialog:** Die Managementzone wurde an einzelnen Stellen vergrößert. Die Kernzone wurde im ganzen Parkgebiet um insgesamt 22 Hektar verkleinert.

**Weiterer Verlauf:** Aus dem Dialog ergaben sich Anregungen zu weiteren Themen (z.B. zum Wegekonzept), die bis 2018 im Nationalparkplan bearbeitet werden sollen.

### Auswirkungen des Beteiligungsprozesses auf die Umwelt

In diesem Beispiel hat die Entscheidung, einen Beteiligungsprozess für die Zonenplanung einzuführen, keine besonderen Auswirkungen auf die Umwelt, da hier „nur“ über die Zonenplanung innerhalb eines vorab definierten Bereichs diskutiert wurde. Den größeren Einfluss besitzt die Konzeption im Voraus, einen Nationalpark einzurichten.

### Gute Praxis

Bei der Beteiligung zur Zoneneinteilung des Nationalparks handelt es sich u.a. um ein Online-Beteiligungsverfahren, bei dem sich verschiedene Interessengruppen gezielt einbringen konnten. Hervorzuheben ist, dass es sich um eine Maßnahme des Naturschutzes handelt.

### Dokumentation/Quellen

Offizielle Informationen des Nationalparks Schwarzwald:

- [http://www.schwarzwald-nationalpark.de/fileadmin/\\_schwarzwald/Pressemitteilungen/PM\\_Gebietsbeschluss.pdf](http://www.schwarzwald-nationalpark.de/fileadmin/_schwarzwald/Pressemitteilungen/PM_Gebietsbeschluss.pdf)

Offizielle Informationen von Zebalog:

- [http://www.zebralog.de/nationalpark\\_schwarzwald](http://www.zebralog.de/nationalpark_schwarzwald)