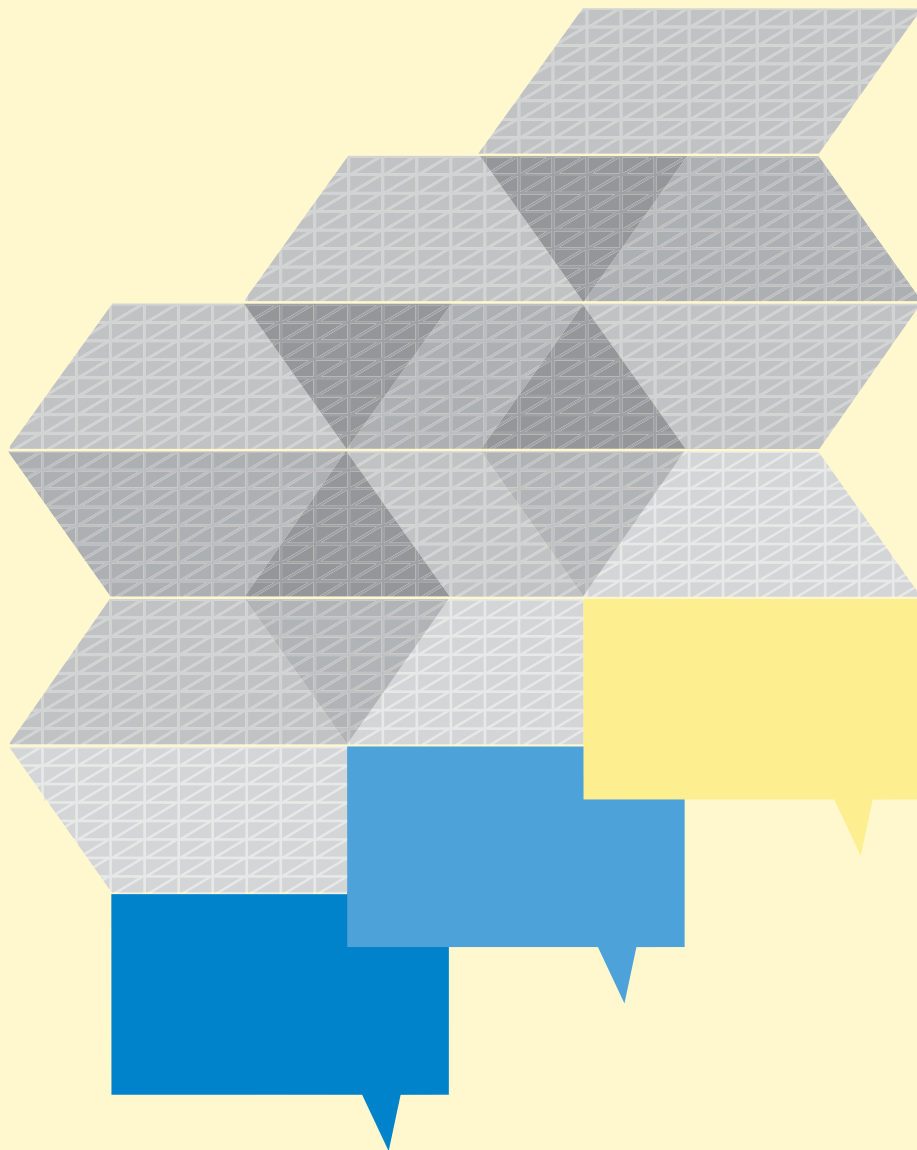


# Leitfaden für eine neue Planungskultur



Baden-Württemberg

STAATSMINISTERIUM

## Vorwort

In Baden-Württemberg gibt es seit vielen Jahren auf kommunaler Ebene eine erfolgreiche Praxis der Bürgerbeteiligung - hier liegt ein Markenkern des Landes. Etliche Kommunen haben bereits eigene Leitfäden zur Bürgerbeteiligung vorgelegt oder sind dabei dies zu tun.

Baden-Württemberg hat eine moderne Landesverwaltung, die sich auf dem Gebiet der Bürger- und Öffentlichkeitsbeteiligung stetig weiterentwickelt. Derzeit werden bei einer wachsenden Zahl an Projekten neue Methoden der Beteiligung umgesetzt. Dabei merken wir: Beteiligung ist kein Selbstläufer. Notwendig sind ein klar definierter Handlungsrahmen, Transparenz und Verbindlichkeit darüber, wie wir mit den Ergebnissen umgehen. Wir brauchen Klarheit über die Möglichkeiten wie auch Grenzen von Bürgerbeteiligung und das richtige Handwerkszeug, um Beteiligung sinnvoll zu gestalten.

Auch in der Wirtschaft hat sich in den letzten Jahren bei der Planung großer Vorhaben eine neue Denkweise durchgesetzt. Immer mehr Unternehmen führen Bürgerdialoge unter Einbeziehung von Expertinnen und Experten durch, wenn sie potenziell strittige Vorhaben angehen. Der Verein Deutscher Ingenieure (VDI) erarbeitet gerade eine eigene Leitlinie zu diesem Thema.

Auf Bundesebene wurden ebenfalls bereits mehrere Leitfäden zum Thema Bürgerbeteiligung veröffentlicht. Warum dann noch ein Leitfaden für Baden-Württemberg?

Die „Verwaltungsvorschrift zur Intensivierung der Öffentlichkeitsbeteiligung in Planungs- und Zulassungsverfahren“ (VwV Öffentlichkeitsbeteiligung) richtet sich an die Landesbehörden und ist in seiner Verbindlichkeit bundesweit einmalig. Ihr Inhalt ist im Wesentlichen die intensive Einbindung von Bürgerinnen und Bürgern bei Großvorhaben des Landes. Es geht dabei um das gezielte, aktive Einholen von Bürgermeinungen auch jenseits der unmittelbar betroffenen Anlieger. Vieles, was hier formuliert wurde, ist im Land bestehende Praxis, wurde aber bisher nicht systematisch geordnet. Die neuen Regeln schaffen erstmals ein geregeltes „Scharnier“ zwischen den Vorschlägen aus der Bürgerbeteiligung und den Entscheidungen der Behörden. Falls Erkenntnisse und Ergebnisse aus der Öffentlichkeitsbeteiligung nicht verwirklicht werden können, so muss die Verwaltung dies in Zukunft fachlich und öffentlich begründen. Das ist neu.



Gisela Erler

Der Leitfaden für eine neue Planungskultur ist ein Begleitwerk zur VwV Öffentlichkeitsbeteiligung und enthält unverbindliche Empfehlungen für die Umsetzung der Verwaltungsvorschrift. Der Leitfaden wurde ebenso wie die dahinterstehende VwV Öffentlichkeitsbeteiligung in intensiven Dialogprozessen mit Behörden, Bürgerinnen und Bürgern sowie Expertinnen und Experten erarbeitet, um die Inhalte praxistauglich zu gestalten. Er wurde zugleich so formuliert, dass er auch als Handwerkszeug für Bürgerinitiativen, Wirtschaft und einzelne Bürgerinnen und Bürger dienen kann, die sich aktiv in ein Planungsvorhaben einbringen möchten.

Der Leitfaden macht deutlich, dass Bürgerbeteiligung zwar die Entscheidungen mit beeinflusst, dass aber die Entscheidung letztlich bei den Behörden verbleibt. Dies unterscheidet die Bürgerbeteiligung bei der Planung eben von Instrumenten der direkten Demokratie wie Bürgerentscheiden. Hier liegt die Quelle vieler Missverständnisse, hier gibt es immer wieder Klarstellungsbedarf, wie die Praxis zeigt.

Die Weiterentwicklung unserer Demokratie hat viele Facetten. Der Kern des parlamentarischen repräsentativen Systems bedarf dabei ebenso der Achtsamkeit wie die Ergänzungen bei der direkten Demokratie oder bei der Bürgerbeteiligung. Die „Politik des Gehörtwerdens“ im Land Baden-Württemberg versteht sich in diesem Kräftefeld - und ich als Staatsrätin möchte zur guten und funktionierenden Balance im System beitragen. Gerade zu diesem Thema wurden und werden viele Entwicklungen aus Protesten heraus geboren. Protestkultur, Institutionen und Rechtsnormen stehen in einem produktiven Spannungsverhältnis, wie die Geschichte zeigt. Auch dieser Leitfaden ist darin verortet.

Ich wünsche den Anwenderinnen und Anwendern der VwV Öffentlichkeitsbeteiligung und des Leitfadens Erfolg bei der Lösung der heute so drängenden Frage: Wie lassen sich Großprojekte konfliktfrei und damit vielleicht auch zügiger planen und umsetzen?

Mein herzlicher Dank gilt allen, die ihre Einwände und Anregungen eingebracht haben.



Gisela Erler

Staatsrätin für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung

## 01

### Einführung..... 7

- 1.1 Ziele und Entstehung.....8
- 1.2 Grundsätze des Planungsleitfadens .....9
- 1.3 Aufbau des Planungsleitfadens.....11

## 02

### Wozu eine Erweiterung der Öffentlichkeitsbeteiligung? ..... 12

## 03

### Die zentralen Neuerungen in der Öffentlichkeitsbeteiligung..... 17

- 3.1 Für wen gelten die neuen Vorgaben? – Anwendungsbereich für die frühe und nicht-förmliche Öffentlichkeitsbeteiligung .....18
- 3.2 Für welche Verfahren gelten die neuen Vorgaben? .....18
- 3.3 Was wird geregelt? – Erweiterung der Öffentlichkeitsbeteiligung vor und ergänzend zu jeder Verfahrensstufe .....20

## 04

### Was bedeuten die Vorgaben der Verwaltungsvorschrift im Detail? ..... 22

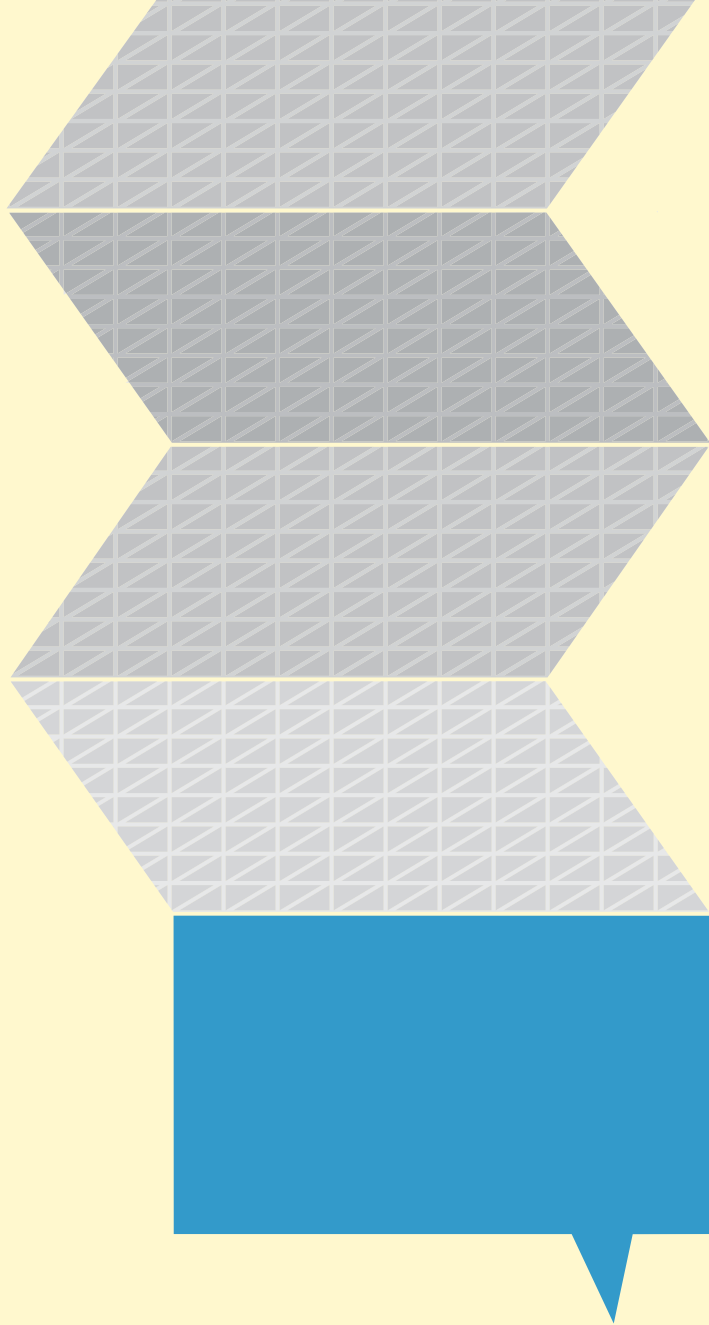
- 4.1 Öffentlichkeitsbeteiligung vor und im Raumordnungsverfahren (ROV) .....23
- 4.2 Öffentlichkeitsbeteiligung vor und im Genehmigungsverfahren, vor allem im Planfeststellungsverfahren (PFV) .....30
- 4.3 Verzahnung der formellen und nicht-förmlichen Öffentlichkeitsbeteiligung .....33
- 4.4 Übergreifende Verfahrensanforderungen .....37

## 05

### Das Beteiligungsscopings ..... 38

- 5.1 Zeitpunkt und Vorbereitung des Beteiligungsscopings .....40
- 5.2 Teilnehmende und Formate für das Beteiligungsscopings .....41
- 5.3 Durchführung und Ergebnis des Beteiligungsscopings .....42
- 5.4 Beteiligungsscopings für dritte Vorhabenträger .....43
- 5.5 Klärung der Ressourcen und Verantwortlichkeiten innerhalb der planenden Behörden.....43

<b>06</b>		
<b>Bürger- und Öffentlichkeitsbeteiligung</b>		
<b>während der Vorhabenrealisierung</b>	.....	45
<b>07</b>		
<b>Wie setzen wir die frühe und nicht-förmliche</b>		
<b>Öffentlichkeitsbeteiligung um?</b>	.....	47
7.1	Grundlagen für die Beteiligung legen	.....48
7.2	Empfehlungen zur Auswahl der Beteiligungsformate	.....49
7.3	Empfehlungen zur Ansprache und Beteiligung von unterschiedlichen Zielgruppen	.....52
7.4	Empfehlungen zur Nutzung des Internets	.....54
7.5	Empfehlungen zum Umgang mit Gutachten	.....54
<b>08</b>		
<b>Evaluation und Bewertung</b>		
<b>des Beteiligungsverfahrens</b>	.....	55
<b>09</b>		
<b>Checkliste: Hinwirken auf dritte Vorhabenträger</b>	.....	57
<b>10</b>		
<b>Literaturverzeichnis</b>	.....	60
<b>11</b>		
<b>Anhang</b>	.....	62
11.1	Verwaltungsvorschrift zur Intensivierung der Öffentlichkeitsbeteiligung in Planungs- und Zulassungsverfahren	.....62
11.2	Gute Öffentlichkeitsbeteiligung in der Planung von Infrastrukturprojekten in Baden-Württemberg	.....71
11.3	Sammlung von Beispielen zu früher, nicht-förmlicher und nachlaufender Beteiligung bei Infrastruktur- und Industrieprojekten	.....72
11.4	VDI-Richtlinien (Zusammenfassung)	.....82
<b>Impressum</b>	.....	84



01

# Einführung

## 1.1 Ziele und Entstehung

Basis des Leitfadens für eine neue Planungskultur, kurz Planungsleitfaden, ist der Koalitionsvertrag der Landesregierung. Dort steht auf S. 59:

### Eine neue Planungs- und Beteiligungskultur schaffen

Eine moderne Demokratie bleibt nicht bei plebiszitären Ergänzungen stehen, sondern verlangt neue Wege der Beteiligung und des Dialogs. Wir wollen, dass die Bürgerinnen und Bürger bei bedeutsamen Infrastrukturvorhaben frühzeitig einbezogen werden, ohne dadurch Entscheidungsprozesse zu verlangsamen. Ziel ist es, den Ausgleich zwischen den verschiedenen Interessen anzustreben und die Umsetzung, Ausgestaltung und Akzeptanz der Projekte positiv zu beeinflussen. Wir wollen die Bürgerbeteiligung in allen relevanten Bereichen fest verankern und dafür einen neuen regulatorischen und institutionellen Rahmen schaffen. Dabei werden wir zusammen mit den Bürgerinnen und Bürgern, den Kommunen und Planungsbehörden die Beteiligungsformen kontinuierlich weiterentwickeln. Die rechtlichen Rahmenbedingungen lassen schon heute Raum für eine intensivere Mitwirkung der Öffentlichkeit. Diesen wollen wir nutzen, um in einem ersten Schritt einen Leitfaden für eine neue Planungs- und Beteiligungskultur zu erarbeiten. Dieser soll Grundsätze enthalten und Methoden vorschlagen, die dem Anspruch der Bürgerinnen und Bürger auf Information und Mitgestaltung gerecht werden. Öffentliche Träger sollen sich diesen Leitfaden zu eigen machen. Ziel ist es, dass auch private Vorhabenträger diesen Weg gehen.

Zusätzlich werden wir prüfen, wie darüber hinaus das Landes- und Bundesrecht geändert werden muss, damit erweiterte Beteiligungsverfahren im Planungsrecht ihren festen Platz finden.

Staatsrätin Erler initiierte auf dieser Grundlage einen Prozess zur Entwicklung einer „Verwaltungsvorschrift zur Intensivierung der Öffentlichkeitsbeteiligung“<sup>1</sup> und dieses Leitfadens, der für den besseren

Dialog zwischen den Bürgerinnen und Bürgern, Vorhabenträgern und Behörden steht.

Die Inhalte wurden in einem mehrstufigen Beteiligungsprozess gemeinsam mit Expertinnen und Experten aus Wissenschaft und Praxis, mit Vertreterinnen und Vertretern der Landesverwaltung, der Zivilgesellschaft, der Politik sowie Bürgerinnen und Bürgern aus Baden-Württemberg in insgesamt sechs halbtägigen Veranstaltungen zwischen Januar und Mai 2013 diskutiert. Dabei wurden zahlreiche Anregungen und Empfehlungen aufgenommen, die in die Inhalte und Formulierungen der Verwaltungsvorschrift und Erläuterungen beziehungsweise Empfehlungen miteinfließen. Gleichzeitig entstanden ein Austausch und ein gemeinsames Lernen über das Selbstverständnis und die Umsetzung einer modernen Planungskultur. Es ist beabsichtigt, diesen hier begonnenen Dialog innerhalb der Landesverwaltung weiterzuführen und den Leitfaden aufgrund immer neu gewonnener Erfahrungswerte regelmäßig zu evaluieren und anzupassen. Der Leitfadenprozess selbst steht daher auch für eine moderne Beteiligungskultur.

Der Planungsleitfaden hat Empfehlungscharakter und enthält Vorschläge für die Umsetzung der VwV Öffentlichkeitsbeteiligung. Er schafft keine neue Rechtslage. Längere Fristen, das Verhältnis der Planungsabschnitte, die Einführung direkter Demokratie im Planungsrecht oder einklagbare Rechtsansprüche von Betroffenen, Verbänden oder interessierten Bürgerinnen und Bürgern können mit dem Planungsleitfaden nicht geschaffen werden. Unberührt bleiben die Gesetzesvorhaben der Landesregierung, um einen neuen regulatorischen Rahmen für mehr Bürgerbeteiligung zu schaffen. Ebenfalls unberührt bleiben weitere Initiativen mit dem Ziel, das stark bundesrechtlich geprägte Planungswesen für die Bürgerbeteiligung zu öffnen.

<sup>1</sup> Hier: VwV Öffentlichkeitsbeteiligung oder VwV

Die VwV Öffentlichkeitsbeteiligung und der Planungsleitfaden sollen den Vorhabenträger zu einer vorausschauenden und planungsbegleitenden Beteiligung der Öffentlichkeit anhalten. Insofern wird die neue Konzeption des Bundesrechts aus § 25 Abs. 3 VwVfG, die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung in die Hände der Vorhabenträger zu legen, konsequent fortgeführt. Zentral ist deshalb nicht die Verantwortlichkeit

der „zuständigen Behörde“, sondern die Vorbildfunktion, die das Land wahrnehmen will, soweit es selbst Vorhabenträger ist. 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.

## 1.2 Grundsätze des Planungsleitfadens

Öffentlichkeitsbeteiligung bei Infrastrukturprojekten des Landes soll so früh wie möglich in der Planung beginnen und ihre Möglichkeiten sollen auch während der Verfahren und Projektumsetzung fallgerecht ausgeschöpft werden. Im Sinne des *Subsidiaritätsprinzips* wird die Art und Weise der Umsetzung nicht vorgeschrieben, sondern dem Fachverstand und lokalem Wissen überlassen. Ideen der Bürgerinnen und Bürger sind willkommen. Damit werden Planungsprozesse besser - denn durch gute Ideen können Planungsprozesse positiv beeinflusst werden.

Ziel des Verwaltungshandelns soll nicht nur die Herstellung von rechtlicher Planungssicherheit sein. Es geht auch um *die Mitwirkung interessierter Bürgerinnen und Bürger am Gemeinwohl*. Es liegt in der Verantwortung der Exekutive (Regierung und Verwaltung), die Voraussetzungen für die Meinungsbildung der Bürgerinnen und Bürger zu fördern. Die Landesverwaltung hat mit der Erweiterung der Öffentlichkeitsbeteiligung in Planungsverfahren die Chance, Räume in Baden-Württemberg gemeinsam mit der Bevölkerung zu gestalten, die *Lebenswirklichkeit der Menschen vor Ort einzubeziehen* und damit Konflikte frühzeitig vorzubeugen beziehungsweise diese aktiv zu bearbeiten. Mit dieser aufgeschlossenen und wertschätzenden Grundeinstellung gegenüber allen beteiligten Akteuren wird Beteiligung zur Bereicherung für die Planung, Zulassung und Umsetzung von Infrastrukturprojekten sowie für unsere Gesellschaft. Die Verwaltungsverfahren sollen dabei nicht Protest ein-

dämmen oder diesen gar durch kurze Fristen ausschalten. Die erweiterte Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern ist Ausdruck eines neuen Demokratieverständnisses. Beteiligung gelingt aber nicht von alleine – die Haltung, Rahmenbedingungen und Methoden müssen stimmen.



Eine *offene Dialogkultur* kann nur gelingen, wenn die Verwaltungsspitze sowie Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter Beteiligung unterstützen und eine aktive Beteiligungskultur umsetzen. Dies bedeutet, dass Zeit und Ressourcen für die Planung und Umsetzung der Bürger- und Öffentlichkeitsbeteiligung eingeplant werden und zur Verfügung stehen müssen. Ebenso sollten strukturelle und prozessuale Voraussetzungen geschaffen werden, um sich den neuen Kommunikations- und Dialoganforderun-



gen zu stellen. Eine Voraussetzung dafür ist, die Holschuld der Bürger bei der Informationsbeschaffung und Teilhabe mit der Bringschuld der Verwaltung für Bereitstellung von Information und Eröffnung von Beteiligungsmöglichkeiten in Einklang zu bringen. Sich um verständliche Informationsvermittlung zu bemühen, die Bereitschaft, lokale und regionale Spezifika eines Vorhabens zu berücksichtigen, Varianten gemeinsam zu erarbeiten, eine Erinnerungs-E-Mail für eine Arbeitsgruppe zu schreiben, FAQs ins Netz zu stellen – all das sind Merkmale einer dialogorientierten Planungskultur.

Gleichzeitig ist klar: Bürgerbeteiligung ist nicht immer einfach und braucht sowohl Methodenkompetenz als auch Erfahrung im direkten Austausch mit Bürgerinnen und Bürgern (Diskussionsleitung, Umgang mit Emotionen, Konflikten und intensive Auseinandersetzungen mit Einzelpersonen). Um diese anspruchsvollen Aufgaben zu meistern, ist die richtige Unterstützung innerhalb der Behörde notwendig, sei es in Form von klaren Verantwortlichkeiten und Rollen, in Form von Fortbildungen oder durch Unterstützung von erfahrenen Moderatorinnen und Moderatoren. 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.

Nicht zuletzt soll die Öffentlichkeitsbeteiligung die Entscheidung der Behörde mit vorbereiten. Im Idealfall verbessert eine sorgfältig durchgeführte Öffentlichkeitsbeteiligung die Qualität der Planungen und kann für einen reibungslosen Ablauf des förmlichen Verfahrens sorgen. Aufgrund der Vorbildfunktion des Landes soll die Landesverwaltung in Zukunft ihr Augenmerk besonders auf die frühe und angemessene Einbeziehung der Öffentlichkeit lenken und dabei beispielhaft vorgehen.

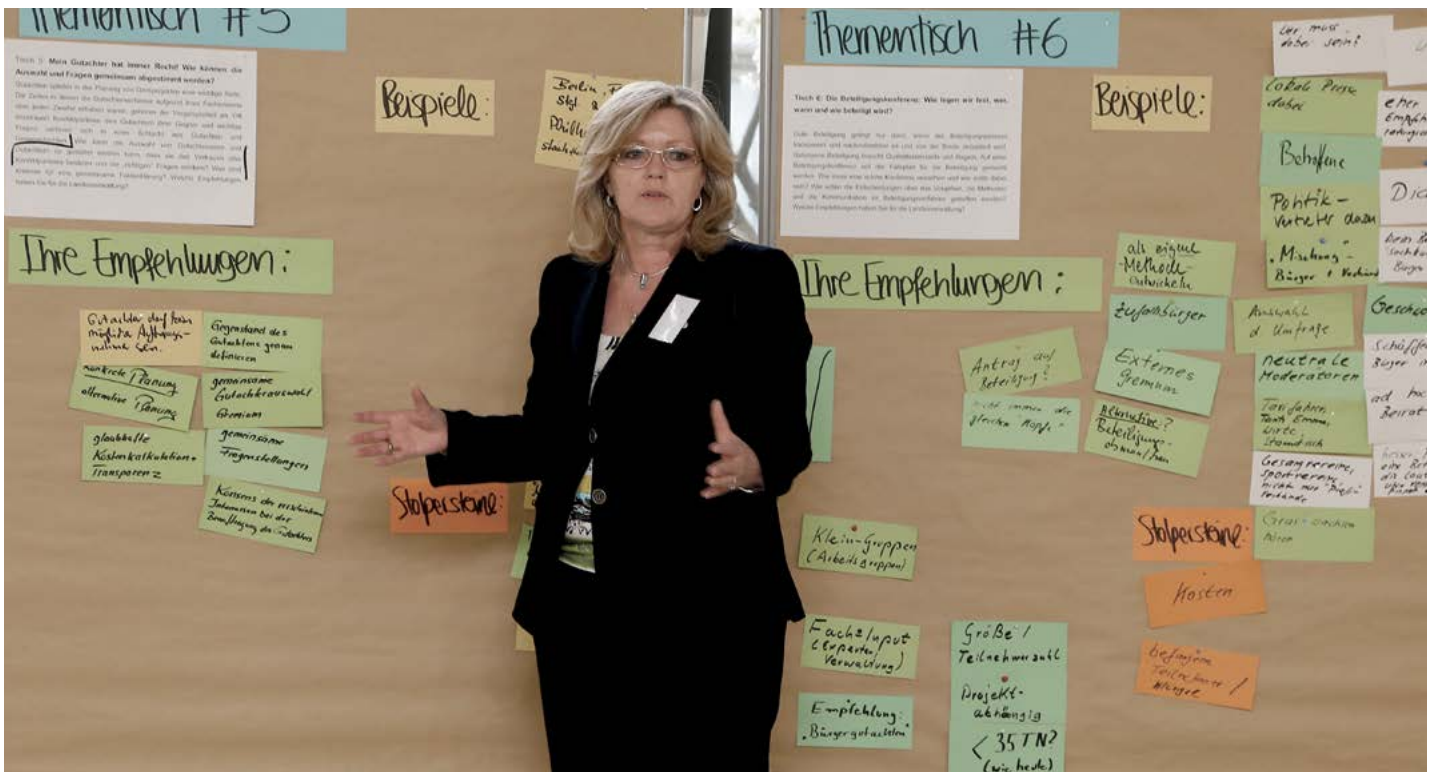


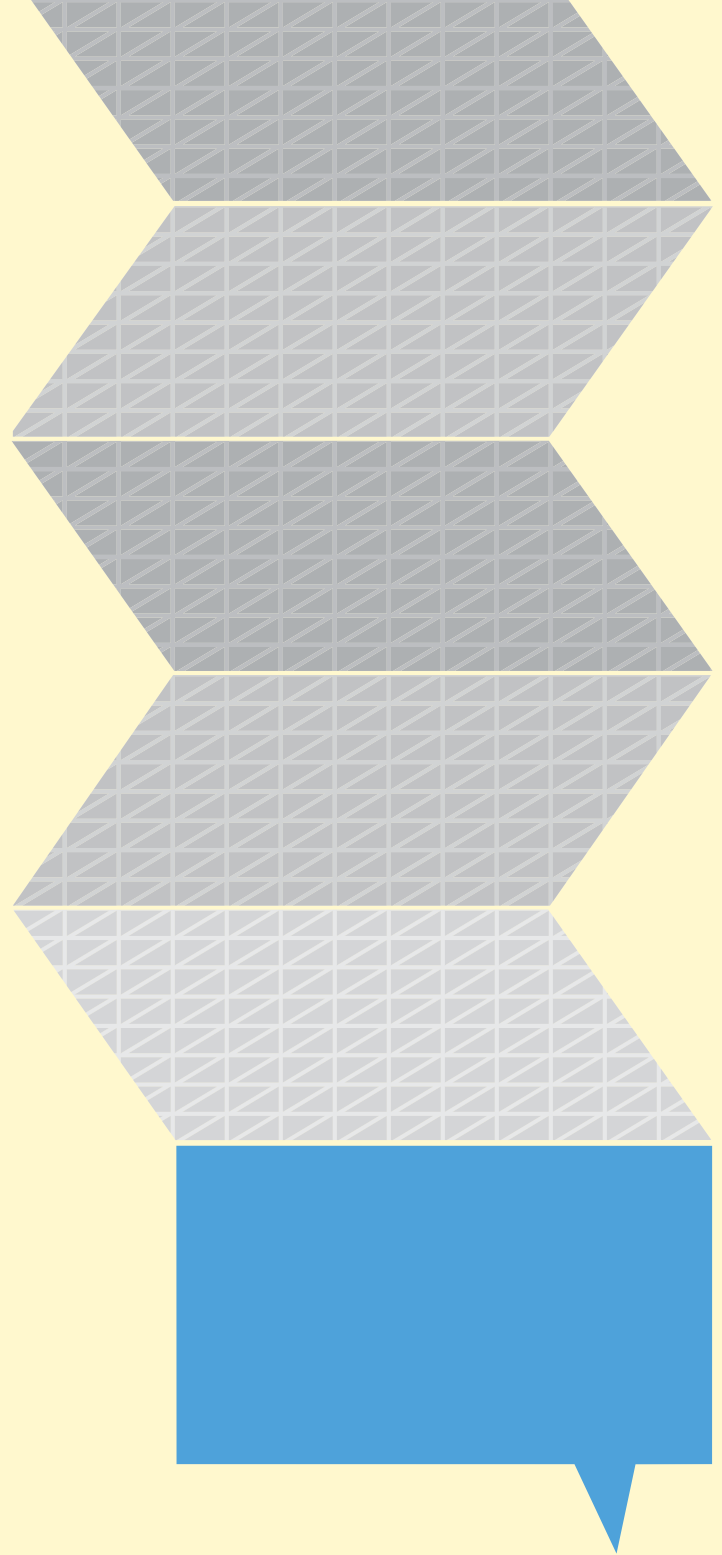
Der in der VwV Öffentlichkeitsbeteiligung definierte Anwendungsbereich soll nicht abschließend sein. Wünschenswert wäre es, dass die in der Verwaltungsvorschrift festgelegten und in diesem Leitfaden aufgegriffenen Grundsätze von den Verwaltungsmitarbeiterinnen und Verwaltungsmitarbeitern auch auf weitere Verfahren angewendet werden, wenn sie dies für sinnvoll erachten.

# 1.3 Aufbau des Planungsleitfadens

Der Planungsleitfaden erläutert die VwV Öffentlichkeitsbeteiligung und gibt Empfehlungen für deren Umsetzung. Dazu werden in Kapitel 2 zunächst die Funktionen und Verfahrensgrundsätze der Erweiterung der Öffentlichkeitsbeteiligung dargelegt. Für einen Überblick über die zentralen Neuerungen der VwV Öffentlichkeitsbeteiligung werden in Kapitel 3 relevante Fragen beantwortet. Kapitel 4 erläutert die Vorgaben der VwV im Detail. Die Methode des Beteiligungs Scopings wird in Kapitel 5 ausführlich vorgestellt bevor Kapitel 6 die Neuerung

bei der Bürger- und Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Vorhabenrealisierung ausführt. Kapitel 7 nennt die Empfehlungen zur Umsetzung der VwV aus dem Beteiligungsprozess. Empfehlungen zur Evaluation und Bewertung der Beteiligungsverfahren befinden sich in Kapitel 8. Ferner bietet Kapitel 9 eine Checkliste bei Hinwirkung auf Dritte Vorhabenträger. Begriffserläuterungen und Beispiele befinden sich an den jeweiligen Stellen im Text.





02

## Wozu eine Erweiterung der Öffentlichkeitsbeteiligung?

## **FUNKTIONEN UND VERFAHRENSGRUNDSÄTZE DER FRÜHEN, FORMELLEN UND NICHT-FÖRMLICHEN ÖFFENTLICHKEITSBETEILIGUNG BEI VORHABEN DES LANDES BADEN-WÜRTTEMBERG**

Ohne ausreichende Akzeptanz in der Bevölkerung sind viele Planungs- und Infrastrukturvorhaben nur noch schwer umsetzbar. Es ist gesellschaftlicher Konsens, dass die Bürgerinnen und Bürger frühzeitiger und kontinuierlicher beteiligt werden müssen. Die Landesverwaltung, aber auch private Vorhabenträger stehen vor der Herausforderung, diesem gesellschaftlichen Anspruch auf bessere Beteiligung in angemessener Weise gerecht zu werden. Denn eine verbesserte Bürgerbeteiligung bei Verwaltungsverfahren für Infrastrukturvorhaben und Industrieanlagen steht immer in einem Spannungsverhältnis zwischen rechtsstaatlichen Rahmenbedingungen und öffentlichem Gestaltungswillen und -spielraum.

Formelle Beteiligungsformen der Öffentlichkeit sind bislang erst spät im Planungsverlauf vorgesehen. Bürgerinnen und Bürger fühlen sich aufgrund der Komplexität der Verfahren oft unzureichend informiert und sind unzufrieden, weil zum Zeitpunkt der förmlichen Beteiligung viele Planungen häufig unumkehrbar erscheinen. Eine möglichst frühzeitige Einbeziehung der Öffentlichkeit dient dazu, Planungs- und Infrastrukturvorhaben in der Öffentlichkeit bekannt zu machen und den Vorhabenträger frühzeitig auf mögliche Probleme hinzuweisen. Es geht darum, in einem frühen Stadium, in dem – soweit keine gesetzliche Bedarfsplanung vorliegt - noch über Bedarf oder Alternativen gesprochen werden kann, die Bürgerschaft mitgestalten zu lassen.

## **LEBENSWIRKLICHKEIT UND IDEENREICHTUM DER BÜRGERINNEN UND BÜRGER RECHTZEITIG BERÜCKSICHTIGEN**

Die Verpflichtung zur frühen Beteiligung und die volle Ausschöpfung der Beteiligungspotenziale in den Verfahren dienen dazu, die Anforderungen, Fragen und Empfehlungen von Bürgerinnen und Bürgern besser einzubeziehen und ihnen gerecht zu werden. Planende Ingenieure können dieser Aufgabe alleine nicht nachkommen. Planerinnen und Planer benötigen Hinweise aus der Öffentlichkeit, um alle relevanten Aspekte eines Projekts berücksichtigen zu können. Bürgerbeteiligung ist ein Beratungsprozess und wirkt entscheidungsvorbereitend. Wenn in einem frühen Stadium der Planung die große Vielfalt der Interessen eingebunden und artikuliert wird, kann dies mit relativ geringem Aufwand Konflikte minimieren und zu besseren Planungsergebnissen führen. Auch während der formellen Verfahren sollten den Bürgerinnen und Bürgern die Inhalte und der Prozess klar vermittelt und Möglichkeiten zum Austausch geboten werden. Die gesetzlich vorgegebenen Spielräume gilt es dabei optimal zu nutzen und durch zusätzliche Formate zu ergänzen.

## **GESTALTUNGSSPIELRÄUME DEFINIEREN UND TRANSPARENT KOMMUNIZIEREN**

Die Erfahrungen zeigen, dass die Erwartungen an eine Bürgerbeteiligung häufig sehr hoch sind und die Gestaltungsräume nicht klar definiert und kommuniziert wurden. Das liegt daran, dass häufig Bürgerbeteiligung, direkte Demokratie und Protestformen im gleichen Kontext erscheinen und deren Funktionen nicht klar getrennt werden.

### **ERLÄUTERUNG: TRILLERPFEIFEN BEI DIALOGEN**

Es kommt immer wieder vor, dass öffentliche Diskurse durch lauten Protest überlagert werden. Es versteht sich von selbst, dass Bürgerbeteiligung und Protest unterschiedliche Dinge sind. Die Bürgerbeteiligung zielt auf eine einbringende Mitwirkung ab. Bürgerbeteiligung findet ihre Grenze dort, wo es um die bloße Verhinderung geht. Es ist daher das Ziel der Landesregierung, die direkte Demokratie auszubauen und den Bürgerinnen und Bürgern damit die Möglichkeit zu geben, häufiger selbst zu entscheiden.

Die Bürgerbeteiligung dient der Meinungsbildung – und sie bereitet die Entscheidung der Behörde vor. Die Bürgerinnen und Bürger haben also keine direkten Entscheidungsrechte, anders zum Beispiel bei vielen Formen der direkten Demokratie. Für eine gelungene Bürgerbeteiligung müssen deshalb immer auch die Grenzen deutlich kommuniziert werden.

### **ERLÄUTERUNG: SOLL ES IN PLANUNGSVERFAHREN AUCH PLEBISZITÄRE ELEMENTE GEBEN?**

Bei dieser Frage gibt es keine Pauschalantwort. Aufgrund der fehlenden Gesetzgebungskompetenz kann Baden-Württemberg hier keinen Alleingang beschreiten. Die von Infrastrukturplanungen Betroffenen haben kaum ein Interesse, sich überstimmen zu lassen, hoffen aber gleichzeitig mit lokalen Voten, ein Projekt verhindern zu können. Im Planungsrecht geht es aber meist um ganz spezielle und komplexe Fragen und auch individuelle Betroffenheiten, die gerade nicht mit Ja oder Nein beantwortet werden können, sondern differenzierter Lösungen bedürfen. Planungsverfahren können aber auf politischen Entscheidungen basieren, die durchaus mit direktdemokratischen Verfahren entschieden oder hinterfragt werden könnten. Grundsätzlich stellt sich aber die Frage, auf welcher politischen Ebene abgestimmt werden kann. Ist die Beantwortung bei kommunalen Angelegenheiten noch einfach, ist dies bei raumgreifenden Verfahren nicht ganz so einfach.

Ein Beispiel ist die Rheintalbahn: Es war kaum eine befriedigende Abstimmungsvariante zu den Trassenalternativen denkbar. Jede Trasse betrifft unterschiedliche Orte und Personenkreise. Die Frage wäre zunächst, welche Raumeinheit abstimmungsberechtigt ist (das ganze Land, der Regierungsbezirk, der Landkreis, die von der Trasse betroffenen Kommunen?). Damals kam vor Ort auch die Frage nach einem differenzierten Stimmgewicht auf: nach Köpfen, nach Distanz zum Projekt oder nach Betroffenheit anhand bestimmter Schutzgüter (z. B. Lärm). Dies widerspricht allerdings den allgemeinen Wahlgrundsätzen. Spinnt man die Frage nach direktdemokratischen Elementen weiter, kommt man ziemlich schnell zum Kern des Konflikts: Während Projekte als überregional bedeutend und als gesellschaftlich wie volkswirtschaftlich notwendig erachtet werden, können sie gleichzeitig auf lokale Ablehnung stoßen. Zwischen lokaler Ablehnung und überregionalen Bedürfnissen ist zu differenzieren.

Zu beachten ist ferner, dass bei vielen Vorhaben der Vorhabenträger einen Rechtsanspruch auf eine Genehmigung hat. Dieser Rechtsanspruch, der letztlich dem grundrechtlich geschützten Eigentumsrecht entspringt, kann durch Abstimmungen nicht ausgehebelt werden. Auch deshalb lässt Planungsrecht der direkten Demokratie derzeit keine nennenswerten Spielräume.

## BETROFFENE UND DIE ALLGEMEINE ÖFFENTLICHKEIT MITEIN- BEZIEHEN

Beim Begriff Öffentlichkeit kann zwischen drei Gruppen unterschieden werden:

1. Träger öffentlicher Belange, zum Beispiel die Denkmalschutzbehörde (TÖB),
2. Verbände, zum Beispiel Naturschutzverbände, und
3. Bürgerinnen und Bürger.

In dieser Kategorie lassen sich wiederum Betroffene von der allgemeinen Öffentlichkeit unterscheiden. Die erweiterte Öffentlichkeitsbeteiligung zielt darauf ab, die direkt von der Planung Betroffenen wie auch interessierte Bürgerinnen und Bürger (raumunabhängig und je nach Stand der Planung und der relevanten Aspekte) in den Prozess einzubeziehen. Zu beachten ist, dass Personen immer verschiedene Rollen ausfüllen und entsprechend in den Beteiligungs- und Verfahrensschritten auftreten können. Die Landesverwaltung kann hier auf ihre Erfahrungen in der Beteiligung mit Verbänden und Betroffenen aufbauen und diese für weitere Zielgruppen nutzbar machen.

## FUNKTIONEN DER BETEILIGUNG: INFORMATION, KONSULTATION, GEMEINSAME LÖSUNGSFINDUNG

Die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Planung und während der Verfahren verfolgt drei unterschiedliche Funktionen:

1. die Information über Vorhaben und Planungsstand,
2. die Anhörung von Meinungen, Empfehlungen und Einwänden, sowie
3. die Beteiligung an Lösungsfindung und Planung.

Die frühe und nicht-förmliche Öffentlichkeitsbeteiligung soll so angelegt und umgesetzt werden, dass alle drei Funktionen in Hinblick auf die Zielgruppen TÖB, Verbände, Betroffene und allgemeine Öffentlichkeit erreicht werden können. Besonders im Bereich der Information und der Lösungsfindung beziehungsweise Planung mit Bürgerinnen und Bürgern besteht derzeit das größte Entwicklungspotenzial.



### VERFAHRENSDAUER UND KOSTEN ABWÄGEN

Die frühe und nicht-förmliche Öffentlichkeitsbeteiligung erfordert für die Durchführung zunächst einen Mehraufwand an Zeit und Ressourcen. Jedoch zeigen immer mehr Fälle, dass diese Investition nicht nur im Sinne einer bürgerorientierten Verwaltung richtig, sondern auch für den Verfahrensverlauf sinnvoll ist. Zum Beispiel konnte bei der Planung der Stadtbahn Nord in Mannheim durch frühe Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger ein schwelender Konflikt gelöst und die Planung so optimiert werden, dass die Behörden keinerlei Einwendungen im Verfahren bearbeiten mussten. Ein Konflikt um eine Filteranlage für einen Tunnel in Schwäbisch Gmünd konnte durch einen Prozess der gemeinsamen Faktenklärung mit Bürgerinnen und Bürgern, Verbänden sowie Expertinnen und Experten gelöst werden. Bei der neuen Verkehrsführung der B 27 in Tübingen gab es einen beeindruckenden Bürgervorschlag, der auch die Genehmigungsbehörde überzeugte (siehe Praxisbeispiele im Anhang). Die positiven Erfahrungen mit solchen Prozessen haben in den letzten Jahren innerhalb der Verwaltung zugenommen. Auch wenn noch keine abschließende Kosten-Nutzen-Evaluation der Beteiligung auf den Verfahrensverlauf vorliegt, zeigen die Erfahrungen, dass Verfahren zügig durchlaufen und Kosten der Nichtbeteiligung wie zahlreiche Einwendungen oder aufwendige Konfliktbearbeitung abgewendet werden können.

Die Ressourcen und Kompetenzen, die für die frühe und nicht-förmliche Beteiligung gebraucht werden, sind zum Teil andere als die in den formel-

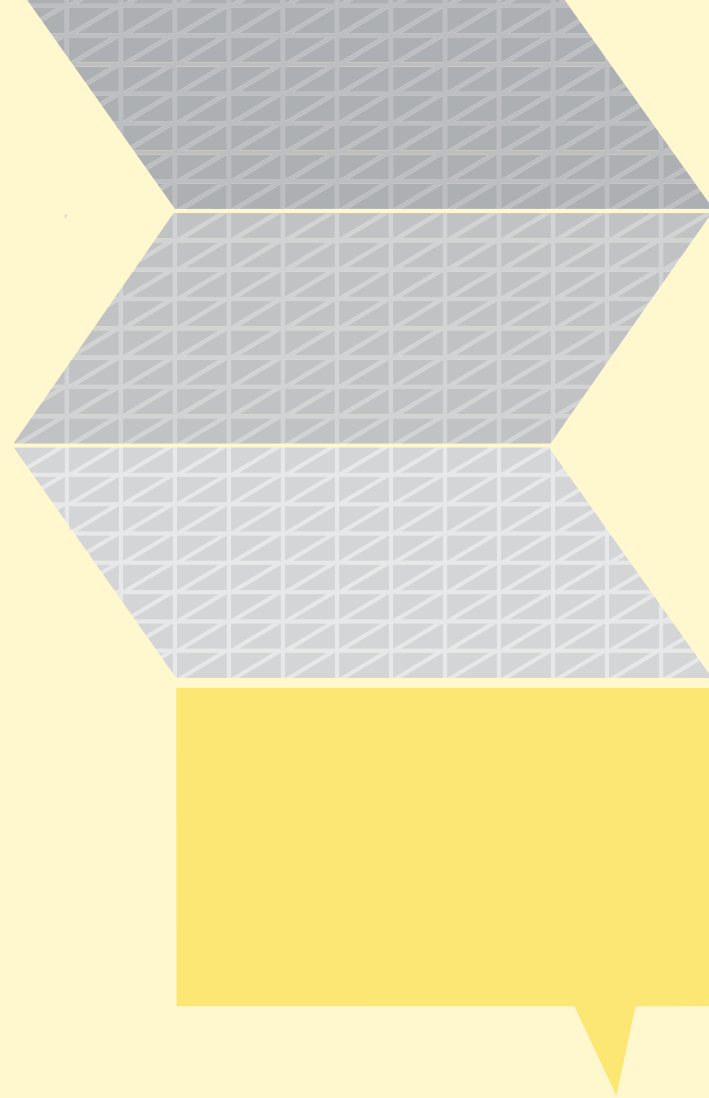
len Prozessen. Hier wird es zu Umschichtungen kommen, wenn angenommen werden kann, dass der Mehraufwand vor Verfahrensbeginn den Aufwand während des Verfahrens entsprechend vermindert. Die Kosten der Beteiligungsverfahren müssen dabei transparent gemacht werden. Ein Beteiligungsbudget sollte bei allen Vorhabenträgern und Investoren in die Projektentwicklung eingeplant werden. Auch die Landesverwaltung muss daher bei eigenen Projekten aus Gründen der Kostenehrlichkeit den üblichen Beteiligungsaufwand einpreisen.

### FLEXIBLE AUSGESTALTUNG DURCH FALL- UND BEDARFSGEBUNDENEN RECHTEN METHODENMIX

Um eine fallgerechte und angemessene Beteiligung in der Planung und in den Verfahren zu ermöglichen, sind Art und Umfang der Beteiligungsverfahren und die Methodenwahl nicht exakt festgeschrieben. Je nach Fall und verfahrensrechtlichen Vorgaben sollte der Bedarf an Bürger- und Öffentlichkeitsbeteiligung unter Einbeziehung von Zivilgesellschaft und Bürgerinnen und Bürgern eruiert und ein entsprechender Beteiligungsplan erstellt werden (siehe Kapitel 5 zu Beteiligungsscoping). Beteiligung sollte als nachvollziehbarer und bewertbarer Prozess konzipiert werden, der den lokalen Anforderungen gerecht wird. Die Bewertung der Situation obliegt der Sachkunde und der Erfahrung der zuständigen Behörde. Das ist Ausdruck des Subsidiaritätsprinzips. Die Landesregierung möchte keine pauschalen Vorgaben machen, die auf die Gegebenheiten vor Ort nicht spezifisch genug eingehen können.

#### ERLÄUTERUNG: WARUM WERDEN EINZELNE METHODEN NICHT VORGEZEIGT?

Jedes Planungsvorhaben ist anders. Es ist vor Ort zu entscheiden, welche Form der Bürgerbeteiligung geeignet ist. Das Erfahrungswissen hierzu wächst täglich. Einengende Vorgaben werden daher vermieden. Ferner gibt es bereits zahlreiche Übersichten zu den verschiedenen Methoden der Bürgerbeteiligung. Im Literaturverzeichnis sowie im Kapitel 7.2 finden sich die Verweise darauf.



03

## Die zentralen Neuerungen in der Öffentlichkeitsbeteiligung



## 3.1 Für wen gelten die neuen Vorgaben? – Anwendungsbereich für die frühe und nicht-förmliche Öffentlichkeitsbeteiligung

Die VwV Öffentlichkeitsbeteiligung enthält verpflichtende Vorgaben zur frühen und nicht-förmlichen Öffentlichkeitsbeteiligung für das Land als Vorhabenträger und schreibt Hinwirkungspflichten für die Genehmigungsbehörden bei Vorhaben Dritter vor.



## 3.2 Für welche Verfahren gelten die neuen Vorgaben?

Beteiligungsrelevant – das ist das entscheidende Merkmal der Vorhaben, für die die Vorgaben der VwV Öffentlichkeitsbeteiligung gelten. Das Merkmal trifft auf alle Vorhaben zu, für deren Zulassung ein Planfeststellungsverfahren nach Fachplanungsrecht oder ein förmliches Genehmigungsverfahren nach § 10 Bundesimmissionsschutzgesetz vorgeschrieben ist. Der Ansatzpunkt ist also die Förmlichkeit des Verfahrens. Die Vorgaben der VwV Öffentlichkeitsbeteiligung umfassen jeweils auch die nachlaufende Öffentlichkeitsbeteiligung der beteiligungsrelevanten

Vorhaben, also die Bau- oder Realisierungsphase. Beteiligungsrelevant bedeutet, dass nicht nur Träger öffentlicher Belange (TÖB) und Verbände zu beteiligen sind, sondern auch Bürgerinnen und Bürger.

Es ist wünschenswert, dass die Verwaltungsvorschrift sowie der Leitfaden auch auf weitere Verfahren angewendet werden, die nicht unter den konkreten Anwendungsbereich fallen, bei denen aber eine Erweiterung der formellen Öffentlichkeitsbeteiligung sinnvoll erscheint.

**ERLÄUTERUNG: WELCHE VERBINDLICHKEIT HAT DIE VWV ÖFFENTLICHKEITSBETEILIGUNG UND WARUM WURDE KEIN GESETZ ERLASSEN?**

Die VwV enthält verbindliche Vorgaben für die Landesverwaltung (nicht für die Kommunalverwaltung). Dieser hohe Grad der Verbindlichkeit ist bundesweit einmalig. Die Landesverwaltung ist an diese Vorgaben gebunden wie an ein Gesetz. Das ergibt sich aus dem hierarchischen Aufbau der Landesverwaltung, denn die VwV wird von den Ministerien als oberste Landesbehörden erlassen.

Die VwV darf Gesetze nicht ändern. Im Planungsrecht sind grundrechtlich geschützte Rechtspositionen von Antragstellern und Beteiligten zu beachten. Die VwV enthält jedoch wichtige Wertentscheidungen, die von der Verwaltung im Rahmen ihres Verfahrensermessens zu beachten sind. Es geht um eine neue Planungskultur, die mit solchen Wertentscheidungen begründet wird.

Außerdem kann Baden-Württemberg als Bundesland keine neue Rechtssystematik einführen. Dazu fehlt die Gesetzgebungskompetenz. Ferner gilt im Verwaltungsverfahrensrecht der Grundsatz der Simultangesetzgebung im Bund und in den Ländern. Alleingänge des Landes Baden-Württemberg sind daher nicht möglich. Die VwV kann daher die Systematik des deutschen Planungsrechts nicht verändern. Sehr wohl kann das Land definieren, wie es die bundesgesetzlichen Regelungen konkret umsetzt, und sich selbst zu einem bestimmten Handeln verpflichten.



## 3.3 Was wird geregelt? – Erweiterung der Öffentlichkeitsbeteiligung vor und ergänzend zu jeder Verfahrensstufe

Die meisten Vorhaben müssen mehrstufige Verfahren zur Planung und Genehmigung durchlaufen. Mit jeder Entscheidung werden wichtige Stellschrauben für die Vorhabenentwicklung gestellt. Beteiligung muss

daher an den zentralen Stellschrauben und nicht nur einmalig erfolgen. Die VwV Öffentlichkeitsbeteiligung enthält insofern vier zentrale Neuerungen:

1. Vor Beginn des Raumordnungsverfahrens und des Planfeststellungs-/oder Genehmigungsverfahrens muss das Land als Vorhabenträger eine angemessene, jeweils frühe Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger durchführen – die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung. Einzelheiten werden im Beteiligungsscopings geklärt. Die Genehmigungsbehörden haben bei Vorhaben Dritter eine Hinwirkungspflicht. Näheres zur frühen Öffentlichkeitsbeteiligung finden Sie in Kapitel 4.
2. Die Methode des Beteiligungsscopings wird eingeführt. Sie dient dazu, gemeinsam mit den relevanten Akteuren, einen angemessenen Fahrplan für den Beteiligungsprozess zum Vorhaben zu erarbeiten. Der Fahrplan soll beschreiben, wie bei der Raumordnung und bei der Planfeststellung eine spezifische, jeweils aufs Neue angepasste Erweiterung der Öffentlichkeitsbeteiligung umgesetzt werden kann. Verantwortlich für die Durchführung des Beteiligungsscopings ist der Vorhabenträger. Das Beteiligungsscopings erfolgt zu Beginn der frühen sowie der nicht-förmlichen Öffentlichkeitsbeteiligung. Die zuständige Genehmigungsbehörde muss bei Vorhaben Dritter auf die Durchführung hinwirken. Näheres zum Beteiligungsscopings finden Sie in Kapitel 5.
3. Das Land als Vorhabenträger muss eine nicht-förmliche Öffentlichkeitsbeteiligung durchführen, die die formellen Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung unterstützen und ergänzen soll. „Nicht-förmlich“ bedeutet, dass es sich um Formate handelt, die nicht gesetzlich vorgeschrieben sind. Sie sollen vielmehr für den Fall, dass die gesetzlich vorgesehene Beteiligung als nicht ausreichend empfunden wird, zusätzlichen Raum für Information, Diskussion und Lösungsfindung schaffen. Die gesetzlichen Beteiligungsprozesse konzentrieren sich in erster Linie darauf, die Rechtmäßigkeit des Verfahrens sicherzustellen. Sie werden bei komplexen Verfahren häufig als nicht ausreichend angesehen. Die genauen Maßnahmen können im Beteiligungsscopings festgelegt werden. Näheres zur nicht-förmlichen Öffentlichkeitsbeteiligung finden Sie in Kapitel 4.
4. Es erfolgt eine Verzahnung zwischen Genehmigungsverfahren und der nicht-förmlichen Öffentlichkeitsbeteiligung. Die Ergebnisse der frühen und nicht-förmlichen Öffentlichkeitsbeteiligung müssen in das förmliche Verfahren eingeführt werden. Konkret bedeutet dies, dass die Genehmigungsbehörden in der Begründung darlegen müssen, wie mit den Ergebnissen und Erkenntnissen der Öffentlichkeitsbeteiligung umgegangen wurde. Näheres zur nicht-förmlichen Öffentlichkeitsbeteiligung finden Sie in Kapitel 4.

Die Neuerungen zeigen, dass es sich bei der Erweiterung der Öffentlichkeitsbeteiligung nicht um eine einmalige und auf einen kurzen Zeitraum begrenzte Maßnahme handelt, sondern um Beteiligungsprozesse, die auf das formelle Verfahren abgestimmt sind. Der Leitfaden geht von der Kernidee aus, dass auf jeder Projektstufe eine passende Form der jeweils frühestmöglichen Bürgerbeteiligung geboten ist. Diese Staffelung der Beteiligung trägt dem Umstand Rechnung, dass jede Stufe, von der Bedarfsplanung über die Planfeststellung bis zur Einzelgenehmigung, unterschiedliche

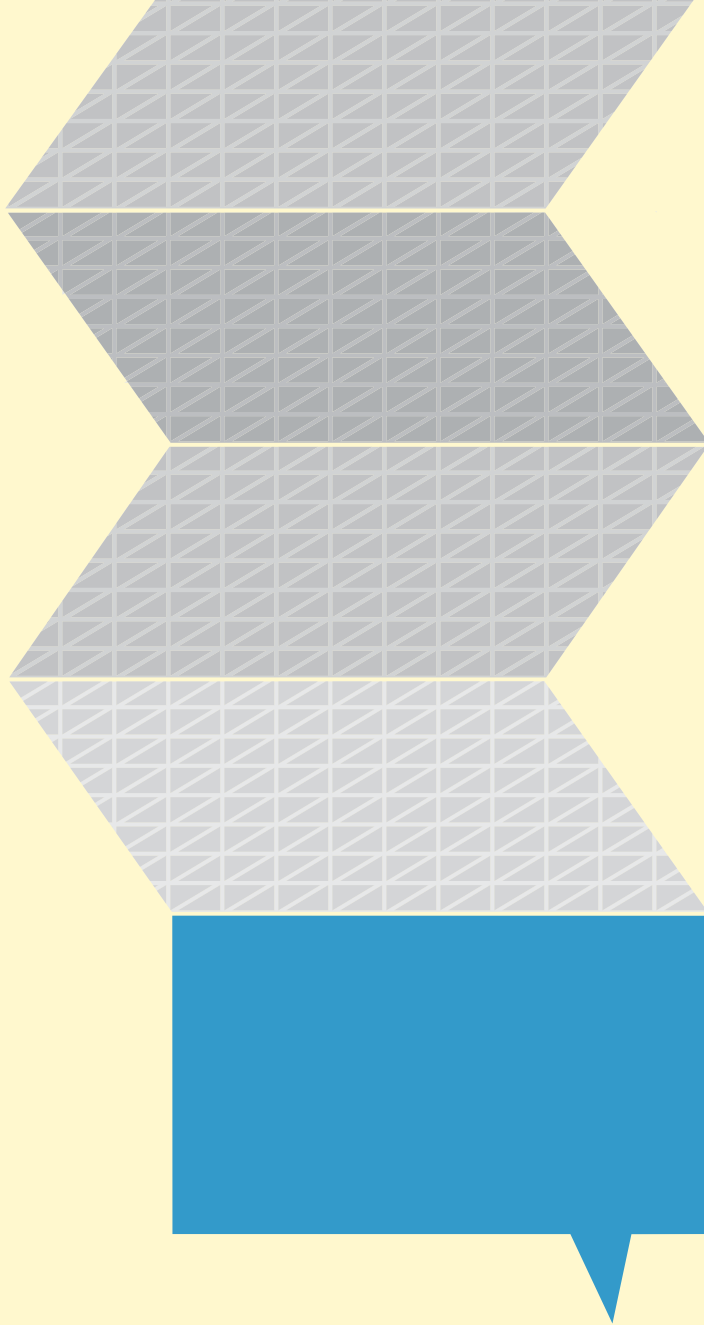
1. Kreise von Betroffenen und Interessierten,
2. Bearbeitungs- und Planungstiefen,
3. behördliche Zuständigkeiten sowie
4. Rechtsmaßstäbe

enthält. Daher ist immer wieder zu fragen, ob und gegebenenfalls welche Öffentlichkeit von den aktuellen Planungen tangiert ist. Denn die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung aus der Raumordnung hilft, so früh und so gut sie gewesen sein mag, wenig bei der Baustellenabwicklung. Dort sind ganz andere Fragestellungen und ein ganz anderer Betroffenenkreis zu berücksichtigen als auf vorgelagerten Projektstufen. Die Zeiträume von der Bedarfsplanung bis zur Projektumsetzung sind häufig sehr lang. Gegebenenfalls liegen zwischen den Stufen einige Monate oder gar Jahre – im Laufe der Zeit können sich außerdem die Anforderungen an ein Projekt verändern. Dabei kann auch eine Abschichtung von Themen und Fragestellungen Sinn machen. Einmal in der Öffentlichkeit erörterte Themen sollten, sofern sich die Umstände nicht wesentlich geändert haben, in der nächsten Stufe nicht erneut aufgerufen werden.

#### PRAXISBEISPIEL BAUSTELLENPLANUNG

Während zum Beispiel bei einer Raumordnung sehr viele Menschen betroffen sein können, geht es bei der Baustellenplanung möglicherweise nur um wenige betroffene Anlieger. Beispielsweise ist die bei der Baustellenplanung ermittelte Zahl von Lkw-Fahrten während der Raumordnung, die einen sehr groben Planungsmaßstab hat, noch gar nicht absehbar. Entsprechend unterschiedlich müssen auf jeder Stufe die Beteiligungsmethoden ausfallen. Zum Beispiel können Runde Tische bei der Raumordnung eine angemessene Beteiligungsmethode sein; beim Baustellenmanagement kann aber auch die direkte Ansprache einzelner Anlieger ausreichen.

Ein weiteres Beispiel ist die Sanierung einer alten Autobahnbrücke in einem weit abgelegenen, aber naturschutzrechtlich relevanten Gebiet. Dort mag sich zunächst wenig Konfliktpotenzial zeigen. Eine Beteiligung der Umweltverbände könnte zunächst ausreichend sein. Auf der letzten Stufe jedoch, der Realisierung, kann sich enormes Konfliktpotenzial zeigen, weil die Baustellen-Lkws bei der Zufahrt zur Baustelle in einem Dorf am Kindergarten vorbeifahren müssen.



04

Was bedeuten die Vorgaben  
der Verwaltungsvorschrift im  
Detail?

## ERLÄUTERUNGEN ZUR ERWEITERUNG DER ÖFFENTLICHKEITSBETEILIGUNG IM RAUMORDNUNGSVERFAHREN UND IM GENEHMIGUNGSVERFAHREN

### 4.1 Öffentlichkeitsbeteiligung vor und im Raumordnungsverfahren (ROV)

Bereits im Stadium des Raumordnungsverfahrens (ROV) besteht die Notwendigkeit einer Öffentlichkeitsbeteiligung zur Entwicklung der konkreten Pläne, da das Verfahren bei großen Vorhaben am Anfang des aufwendigen Planungs- und Genehmigungsprozesses steht. Ziel ist es, die großräumigen Auswirkungen eines Vorhabens auch anhand von alternativen Standorten oder Alternativtrassen zu untersuchen.

#### FRÜHE ÖFFENTLICHKEITSBETEILIGUNG VOR DEM RAUMORDNUNGSVERFAHREN

Die frühe *Öffentlichkeitsbeteiligung* setzt vor Beginn des ROV genau im Stadium der noch unvollendeten Vorhabenplanung an, da gerade hier die Weichen für ein Projekt gestellt werden. In dieser Phase kann auch die Nullvariante – also der Verwurf einer Projektidee – diskutiert und Alternativvorschläge formuliert werden, soweit spezielle gesetzliche Vorgaben

dem nicht entgegenstehen. Für das Land Baden-Württemberg als Vorhabenträger wird die Umsetzung der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung bei beteiligungsrelevanten Vorhaben im Vorfeld des Raumordnungsverfahrens verbindlich vorgeschrieben (Nr. 2.1 VwV). Bei Vorhaben von Dritten ist durch die Verwaltungsvorschrift das Hinwirken zur frühen Öffentlichkeitsbeteiligung durch die Behörden auf den Vorhabenträger Pflicht (Nr. 2.2 VwV).

Im Rahmen der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung soll zunächst ein *Beteiligungsscoping* stattfinden, um idealerweise nach Durchführung einer Umfeldanalyse den genauen Bedarf, die Methoden und den Kreis der zu Beteiligten für die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung in einem sogenannten „Beteiligungsfahrplan“ festzulegen.

#### ERLÄUTERUNG: WARUM FÜHREN DIE GENEHMIGUNGSBEHÖRDEN DIE FRÜHE ÖFFENTLICHKEITSBETEILIGUNG NICHT SELBST DURCH?

Die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung berücksichtigt eine rechtliche Problematik. Denn erst wenn ein Antrag vorliegt, sind Genehmigungsbehörden für die Verfahrensgestaltung zuständig. Zum Zeitpunkt der Antragstellung sind jedoch schon wichtige planerische Grundentscheidungen getroffen worden, die Öffentlichkeitsbeteiligung käme dann zu spät. Deshalb werden die Genehmigungsbehörden verpflichtet, vor Antragstellung als Rechtsberatung dritte Vorhabenträger zur frühen Öffentlichkeitsbeteiligung zu motivieren. Zumindest diese Beratung kann geregelt werden. Im Übrigen liegt die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung im Interesse der Vorhabenträger. Deshalb sollten sie dafür verantwortlich sein. Öffentliche Akzeptanz für Vorhaben zu schaffen ist nicht Aufgabe einer Genehmigungsbehörde.

Der *geeignete Zeitpunkt* für das Beteiligungsscoping ist vom Vorhabenträger festzulegen. Die Zulassungsbehörden wirken beratend. Es empfiehlt sich, *die Umfeldanalyse* so früh wie möglich zu beginnen und die Vorbereitungen in die Projektentwicklung zu integrieren. Es ist sinnvoll,

mit einem Planungszwischenstand, in dem noch mehrere Optionen offen sind, in das Beteiligungsscoping zu gehen und dort zu diskutieren, mit welchem Planungsstand und Unterlagen in die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung gegangen wird.

### WAS IST DIE UMFELDANALYSE?

Hierbei handelt es sich um eine Methode aus dem Projektmanagement, die auch Projektumfeldanalyse genannt wird. Dabei werden die Rahmenbedingungen eines Projekts und vor allem die betroffenen Akteure („Stakeholder“) analysiert.

Es gibt zahlreiche Möglichkeiten, die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung zu gestalten – Szenarientechnik, Zukunftswerkstatt, Bürgerinformationsveranstaltung oder Planungsmesse, um nur einige Beispiele zu erwähnen. Erfolgskriterien sind:

- a. Festlegung auf einen Beteiligungsfahrplan im Beteiligungsscoping mit fallangemessenen Methoden und Einbeziehung der relevanten Akteure. Einbeziehung von Methoden zur Information, Konsultation, aber auch zur gemeinsamen Lösungsfindung (z. B. Varianten).
- b. Beachtung und Diskussion verschiedener Varianten inklusive der sogenannten Nullvariante, also des Verzichts auf das Vorhaben einschließlich der Folgen.
- c. Sehr gute Dokumentation und hohe Transparenz der Ergebnisse. Nur so kann gewährleistet werden, dass die Beteiligung eine Verbindlichkeit erhält und in den formellen Verfahren Gehör finden kann. Mit Beginn des ROV soll die Raumordnungsbehörde über die Ergebnisse informiert werden.

Empfehlenswert bei der Umsetzung der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung ist die frühe und gezielte Bekanntmachung und einfache Darstellung des Vorhabens („Worum geht es?“) mit entsprechendem Informationsmaterial. Die konkrete und erlebbare Erfahrung ist für Bürgerinnen und Bürger ein wichtiges Hilfsmittel, sei es eine Visualisierung oder eine Lärmsimulation. Zentrale Akteure und Multiplikatoren sollten direkt angesprochen werden. Die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung hat die wichtige Funktion, frühzeitig mögliche Fragen und Konflikte zu identifizieren. Sie sollte von Anfang an dazu beitragen, eine Dialogkultur auf Augenhöhe zu leben.

### NICHT-FÖRMLICHE ÖFFENTLICHKEITSBETEILIGUNG IM RAUMORDNUNGSVERFAHREN

Im ROV selbst richten sich die derzeitigen Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung bisher nicht vorrangig an Bürgerinnen und Bürger, sondern an Behörden und öffentliche Stellen (TÖB) sowie Verbände und Organisationen. Es ist jedoch sinnvoll, bereits in diesem frühen Stadium auch die Bürgersicht einzuholen. Hier setzt die in der Verwaltungsvorschrift neu geregelte *nicht-förmliche Öffentlichkeitsbeteiligung* an. Der Fahrplan für die Umsetzung wird im erneuten Beteiligungsscoping für diese

Verfahrensstufe festgelegt. Dabei kann eine Abschichtung von Themen zwischen der frühen und nicht-förmlichen Beteiligung geboten sein, um die Wiederholung von in der Öffentlichkeit bereits erörterten Fragen zu vermeiden. Wenn die frühe und die förmliche Öffentlichkeitsbeteiligung als ausreichend angesehen werden oder höherrangiges Recht dies verlangt, kann das Ergebnis auch der Verzicht auf eine nicht-förmliche

Öffentlichkeitsbeteiligung sein. Die Verantwortung für die Entscheidung darüber liegt beim Vorhabenträger. Die Zulassungsbehörden wirken beratend. Gesetzliche Beteiligungsvorschriften bleiben davon unberührt. Teilnehmende im Beteiligungsverfahren sollen auf die rechtlichen Rahmenbedingungen hingewiesen werden.

**TABELLE 1: ÜBERSICHT ERWEITERUNG DER ÖFFENTLICHKEITSBETEILIGUNG:**

	<i>Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung</i>	<i>Nicht-förmliche Öffentlichkeitsbeteiligung</i>
<b>WANN?</b>	So früh wie möglich nach Vorhabensidee, und zwar vor dem Raumordnungsverfahren und nochmals vor Beginn der Planfeststellung, zwischen beiden Verfahren können häufig Jahre liegen	Mit Verfahrensbeginn (nach Antrag), also Einleitung des ROV und nochmals nach Einleitung des Planfeststellungsverfahrens
<b>WAS?</b>	Beteiligungsscoping legt den Fahrplan für Formate und Methoden zur Beteiligung fest	Wird im Beteiligungsscoping festgelegt. Optional kann ein weiteres Beteiligungsscoping durchgeführt werden, wenn sich die Situation verändert hat
<b>WER?</b>	Vorhabenträger	Vorhabenträger
<b>MIT WEM?</b>	Im Beteiligungsscoping wird festgehalten, wer, wann und wie an Beteiligungsverfahren teilnimmt. Sowohl TÖB, Verbände wie Betroffene und Interessierte sind zu beteiligen	Siehe links, wird Beteiligungsscoping festgelegt. Um keine Parallelstrukturen zu schaffen, ist die Zulassungsbehörde einzubinden
<b>WIE?</b>	Vorhabenträger leitet die Umsetzung gemäß dem Beteiligungsfahrplan	Vorhabenträger leitet die Umsetzung gemäß dem Beteiligungsfahrplan
<b>ERGEBNIS?</b>	Breite Information über Projektvorhaben, Einholen von relevanten Bedenken, Vorschlägen zu Hindernissen und Chancen.  Gemeinsame Verbesserung der Planungsunterlagen.  Frühzeitiges Erkennen des Konfliktpotenzials	Breite Information über Stand der Planungsunterlagen und Zulassung.  Gemeinsame Erörterung von Einwendungen und Lösungsfindung.  Unterstützung der formellen Öffentlichkeitsbeteiligung



### **ERLÄUTERUNG: VERHÄLTNISS VON „PLANENDER“ UND „GENEHMIGENDER“ BEHÖRDE BEI VORHABEN DES LANDES:**

Was aus Bürgersicht nicht sofort auffällt, ist aus Behördensicht und Sicht deren Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ein entscheidender Unterschied: Die unterschiedlichen Rollen und Zuständigkeiten für die Planung eines Projekts auf der einen und die Genehmigung eines Vorhabens auf der anderen Seite.

In der Landesverwaltung gibt es Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die das Projekt planen, während in einer anderen Abteilung die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter beschäftigt sind, das förmliche Genehmigungsverfahren durchzuführen. In der Praxis haben sich in beiden Abteilungen Praktiken der Öffentlichkeitsbeteiligung herausgebildet, weil rechtliche Vorgaben gewisse Formen der Öffentlichkeitsbeteiligung bereits vorsehen und diese entsprechend umgesetzt werden. Der Planungsleitfaden will diese Erfahrungen und Praktiken befördern. Die neuen bundesrechtlichen Vorgaben zur frühen Öffentlichkeitsbeteiligung (§ 25 Abs. 3 VwVfG) und die VwV Öffentlichkeitsbeteiligung geben den Vorhabenträgern, also den Planern, systematisch eine größere Verantwortung für die Planung und Durchführung von Bürgerbeteiligung. Hier gilt es, die Kompetenzen in der Umsetzung von Beteiligungsprozessen zu befördern. Die Zuständigkeit für die formelle Öffentlichkeitsbeteiligung bleibt unberührt. Grund dafür ist unter anderem, dass ordnungspolitisch gesehen Genehmigungsbehörden eine neutrale Position einnehmen und unbefangen das Für und Wider eines Projekts bewerten. Sie dürfen daher nicht in die Rolle fallen, für die Akzeptanz eines Vorhabens zu werben. Für die Genehmigungsbehörden besteht nun die Aufgabe, ihre bewährte Bewertungs- und Einbindungskompetenz auf die frühe und nicht-förmliche Beteiligung auszuweiten. Zur Bewertung und Berücksichtigung der Empfehlungen und Ergebnisse aus der frühen und nicht-förmlichen Öffentlichkeitsbeteiligung siehe Kapitel 43 zu Amtsermittlung und Begründung der Entscheidung.

Innerhalb der Behörden empfiehlt es sich, den Erfahrungsaustausch und gegenseitiges Lernen zwischen den Abteilungen zu forcieren, Fortbildungsangebote (zum Beispiel der Führungsakademie) zu nutzen und unterstützende Servicefunktionen und Schnittstellen zu schaffen.



# Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung vor und während der Raumplanung und im Zulassungsverfahren



\* Für das Land als Vorhabenträger verbindlich. Bei Vorhaben von Dritten ist das Hinwirken durch die Behörden Pflicht.

# ggf. Jahre später: Genehmigungs-/Planfeststellungsverfahren



\* Für das Land als Vorhabenträger verbindlich. Bei Vorhaben von Dritten ist das Hinwirken durch die Behörden Pflicht.



## 4.2 Öffentlichkeitsbeteiligung vor und im Genehmigungsverfahren, vor allem im Planfeststellungsverfahren (PFV)

Gesetzliche Vorschriften sehen als Genehmigungsverfahren für verschiedene Vorhaben ein Planfeststellungsverfahren vor. Dabei kann es sich um Straßen, sonstige Verkehrswege, aber auch um Industrieanlagen handeln. In einigen Fällen wird ein Raumordnungsverfahren vorgeschaltet (vgl. oben). Oft hat der Antragsteller bei Einhaltung aller gesetzlichen Voraussetzungen einen Anspruch auf Erlass eines Planfeststellungsbeschlusses. Es gibt auch Ansprüche auf eine ermessensfehlerfreie Entscheidung. Jedenfalls bestehen Einflussmöglichkeiten der Planfeststellungsbehörde oft nur in geringerem Maße als von der Öffentlichkeit erwartet. Deshalb muss mit der Ausweitung der Bürgerbeteiligung in dieser Phase besonders sensibel umgegangen werden. Gesetzlich vorgeschriebene Beteiligungselemente sind die Auslegung der Planunterlagen in den betroffenen Kommunen mit anschließender Einwendungsmöglichkeit der Bürger, die Anhörung der Träger öffentlicher Belange, Verbände und Unternehmen und der Erörterungstermin.

### FRÜHE ÖFFENTLICHKEITSBETEILIGUNG VOR DEM GENEHMIGUNGSVERFAHREN

Durch die Verwaltungsvorschrift wird die Durchführung der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung vor dem Planfeststellungsverfahren für das Land als Vorhabenträger verbindlich (vgl. Nr. 3.1): Bei Vorhaben von Dritten ist das Hinwirken durch die Behörden Pflicht. Die Durchführung obliegt dem Vorhabenträger (vgl. Nr. 3.2).

Nach Verfahrensbeginn und vor der Einreichung der Antragsunterlagen für das Planfeststellungsverfahren haben die zuständigen Genehmigungsbehörden auf ein Beteiligungsscoping hinzuwirken. Bei Projekten des Landes ist vorgegeben, dass das Land aufgrund seiner Vorbildfunk-

tion dieses Beteiligungsscoping erneut durchführt. Darin wird der Beteiligungsfahrplan für die nicht-förmliche Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen des PFV festgelegt.

Ausgangspunkt ist die Aktualisierung der *Umfeldanalyse*. Wie oben dargelegt, ist diese aufs Neue durchzuführen, wenn es bereits ein Raumordnungsverfahren samt Beteiligungsscoping gab. Das nachfolgende Beteiligungsscoping muss die Ergebnisse des vorherigen einbeziehen sowie die Erkenntnisse der frühen und nicht-förmlichen Öffentlichkeitsbeteiligung aus dem ROV in der Entwicklung des Beteiligungsfahrplans berücksichtigen. Bereits erörterte Aspekte und Sachgegenstände können mit Blick auf Verfahrensdauer und -aufwand sowie Entscheidungskonsistenz abgeschichtet werden, das heißt, sie müssen nicht erneut diskutiert werden.

### NICHT-FÖRMLICHE ÖFFENTLICHKEITSBETEILIGUNG IM GENEHMIGUNGSVERFAHREN

Zu den formellen Verfahren und der durch die Genehmigungsbehörde durchgeführten Öffentlichkeitsbeteiligung im Genehmigungsverfahren sieht die Landesregierung die neu geregelte *nicht-förmliche Öffentlichkeitsbeteiligung* als Ergänzung vor. Der Fahrplan für die Umsetzung wird im Beteiligungsscoping festgelegt. Wenn die frühe und die förmliche Öffentlichkeitsbeteiligung als ausreichend angesehen werden oder höher-rangiges Recht dies verlangt, kann das Ergebnis auch der Verzicht auf eine nicht-förmliche Öffentlichkeitsbeteiligung sein. Die Verantwortung für die Entscheidung liegt beim Vorhabenträger. Die Zulassungsbehörden wirken beratend. Gesetzliche Beteiligungsvorschriften, insbesondere die Präklusion, bleiben davon unberührt.

**ERLÄUTERUNG: WAS IST PRÄKLUSION?**

Die Präklusion ist eine Art Fristversäumnis. Betroffene müssen ihre Rechte für ein späteres Gerichtsverfahren im förmlichen Verwaltungsverfahren dadurch wahren, dass sie schriftlich gegenüber der Behörde innerhalb einer bestimmten Frist erhoben werden. Wird diese Frist versäumt, erlischt das Klagerecht. Die Behörden müssen daher mit Nachdruck deutlich machen, dass eine Teilnahme an nicht-förmlichen Beteiligungsmaßnahmen die Vorgaben der Verwaltungsverfahren nicht erfüllt.

Zur Bewertung und Berücksichtigung der Empfehlungen und Ergebnisse aus der frühen und nicht-förmlichen Öffentlichkeitsbeteiligung siehe Kapitel 4.3 zu Amtsermittlung und Begründung der Entscheidung.

**ÜBERBLICK: WAS BEDEUTET NICH-FÖRMLICHE ÖFFENTLICHKEITSBETEILIGUNG?****AUSGANGSLAGE**

Es gibt gesetzliche Beteiligungsformate in der Phase nach Antragstellung, wenn also ein Verwaltungsverfahren begonnen hat. Neben der öffentlichen Auslegung von Planunterlagen und der Anhörung ist hier vor allem der Erörterungstermin zu nennen. Dort sind die Einwendungen gegen ein Vorhaben zu besprechen. Ziel ist es, Rechtssicherheit zu schaffen.

**DEFIZITE**

Die gesetzlichen Beteiligungsformate zielen in erster Linie darauf ab, für alle Seiten Rechtssicherheit zu schaffen. Protokollierung, Fristen und sonstige Förmlichkeiten spielen eine große Rolle. Diskursive Elemente, also die Rede und die Gegenrede, das Entwickeln neuer Ideen aus einem Dialog heraus sind nicht der Kerngedanke der gesetzlichen Vorgaben. Dafür eignen sich die nicht-förmlichen Methoden. Nicht-förmliche Methoden können weitere Bedürfnisse der Bürgerinnen und Bürger erfüllen. Zu erwähnen ist das teilweise extrem hohe Informationsbedürfnis, das Raum für Nachfragen erfordert. Ferner können in nicht-förmlichen Verfahren Sorgen diskutiert werden, die von gesetzlichen Normen gar nicht erfasst werden können (zum Beispiel Ängste vor Elektrosmog oder Veränderungen des Landschaftsbilds). Das oft enge gesetzliche Korsett lässt für solche Bedürfnisse keinen Spielraum und vor allem keinen Resonanzraum. Gut bewährt haben sich Projektbeiräte, in denen interessierte Bürgerinnen und Bürger mit dem Vorhabenträger den Projektfortschritt begleiten und erörtern.

**VERKNÜPFUNG DER NICHT-FÖRMLICHEN METHODEN MIT DEM VERWALTUNGSVERFAHREN**

Politischer Auftrag ist es, ein Mehr an Bürgerbeteiligung innerhalb des bestehenden Rechts zu erreichen.

Im Koalitionsvertrag steht dazu:

*Die rechtlichen Rahmenbedingungen lassen schon heute Raum für eine intensivere Mitwirkung der Öffentlichkeit. Diesen wollen wir nutzen, um in einem ersten Schritt einen Leitfaden für eine neue Planungs- und Beteiligungskultur zu erarbeiten. Dieser soll Grundsätze enthalten und Methoden vorschlagen, die dem Anspruch der Bürgerinnen und Bürger auf Information und Mitgestaltung gerecht werden. Öffentliche Träger sollen sich diesen Leitfaden zu eigen machen.*

Somit müssen die Möglichkeiten, förmliche Verfahren mit nicht-förmlichen Elementen zu verbinden, genutzt werden. Dies soll flexibel möglich sein, ohne auf ein reines Abarbeiten von Listen zuzusteuern. Die Passgenauigkeit und der große Spielraum der nicht-förmlichen Verfahren machen diese den förmlichen Verfahren überlegen. So sieht das in der Verwaltungsvorschrift vorgelegte Konzept eine situationsangepasste Handhabe vor. Dies geschieht auf dreierlei Weise:

Erstens wird im Beteiligungsscoping zunächst darüber gesprochen, ob überhaupt nicht-förmliche Verfahren sinnvoll sind. Wird dies bejaht, kann darüber gesprochen werden, wie und an welcher Stelle die gesetzlichen Formate ergänzt werden sollten. Zweitens ist der Vorhabenträger für die nicht-förmliche Öffentlichkeitsbeteiligung zuständig. Er hat für die Akzeptanz seines Vorhabens zu sorgen. Das ist ordnungspolitisch nicht Aufgabe der Behörden. Auch die bundesweite Neukonzeption der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung stellt konsequent auf den Vorhabenträger ab. Die Unternehmen haben das erkannt, wie die Bemühungen des VDI um Richtlinien zur Öffentlichkeitsbeteiligung für die Wirtschaft belegen (siehe Anhang). Diese Richtlinien regeln bezeichnenderweise das Verhalten des Vorhabenträgers auch in der Phase nach Antragstellung. Drittens werden die Ergebnisse der nicht-förmlichen Öffentlichkeitsbeteiligung dann über die Verzahnungselemente wie Amtsermittlung, Vorbereitung des Erörterungstermins oder Begründung der Entscheidung in das förmliche Verfahren übernommen.

**SORGEN UND EINWÄNDE**

Wegen der Einführung der nicht-förmlichen Öffentlichkeitsbeteiligung bestehen Bedenken, Bürgerinnen und Bürger könnten förmliche und nicht-förmliche Verfahren verwechseln oder gleichsetzen. Dies könnte dazu führen, dass Bürgerinnen und Bürger die Frist für Einwendungen verpassen und damit keine gerichtliche Anfechtungsmöglichkeit mehr haben (Präklusion). Diese Sorge muss ernst genommen werden. Deshalb müssen Behörden weiterhin auf diese Fristen und Rechtspflichten hinweisen. Die Verwaltungsvorschrift sowie die dort empfohlenen Maßnahmen entlasten die Behörden insofern nicht. Die Praxis hat auch bisher nicht-förmliche Beteiligungselemente vorgelebt. Auf kommunaler Ebene wird dies ebenso praktiziert, wie die Beispielliste im Leitfaden des Städtetages oder jene im Anhang dokumentiert. Bisher sind Beschwerden über Missverständnisse bei der Präklusion oder sonstigen gesetzlichen Fristen (insbesondere im kommunalen Bereich) nicht bekannt geworden. Ferner sollte der Vorhabenträger durch die Behörden im Rahmen der Beratung auf diese gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern gebotene Klarstellung hingewiesen werden.

## 4.3 Verzahnung der formellen und nicht-förmlichen Öffentlichkeitsbeteiligung

Während des Genehmigungsverfahrens ist nach der VwV Öffentlichkeitsbeteiligung besonders auf die sinnvolle *Verzahnung von formellen Verfahren mit der nicht-förmlichen Beteiligung* zu achten. Das wurde von vielen Behörden bisher schon häufig praktiziert, aber eher unbewusst und nicht systematisiert. So hat die Beteiligungspraxis gezeigt, dass Bürgerinnen und Bürger immer wieder den Eindruck hatten, ihr Engagement laufe ins Leere und an den Genehmigungsbehörden vorbei. Die Verzahnung ist deshalb das Herzstück der Reformen. Ohne in gesetzliche Ansprüche von Vorhabenträgern einzugreifen, müssen die Behörden nun Erkenntnisse der frühen und der nicht-förmlichen Öffentlichkeitsbeteiligung

1. *im Verfahren erfassen:* Das bedeutet, dass die Behörde den Erkenntnissen der frühen und der nicht-förmlichen Öffentlichkeitsbeteiligung nachgehen muss. Man könnte plakativ formulieren, dass eine Art „Gebot für amtliches Interesse“ aufgestellt wird.
2. *in der Entscheidung darstellen:* Bei der Entscheidung müssen diese Erkenntnisse dargestellt werden. Das dient der Transparenz. Die Bürgerinnen und Bürger können sehen, ob ihre Ideen bei der Behörde angekommen sind oder nicht.



3. *würdigen*: Allein die Darstellung reicht aber noch nicht aus. Die Behörde muss außerdem begründen, wie sie diese Argumente bewertet. So mag aus juristischer Fachsicht offenkundig sein, dass ein Bürgerargument gegen gesetzliche Vorgaben verstößt. An diese ist die Behörde aber gebunden. Sie darf keine vom Parlament beschlossenen Vorgaben ignorieren. Aus Bürgersicht ist es oft aber gar nicht klar, dass die eigenen Argumente am Parlamentswillen scheitern und nicht an falsch vermuteter Behördenwillkür.

Um diese Verzahnung sicher zu stellen, enthält die Verwaltungsvorschrift verschiedene Regelungen, die eine Scharnierfunktion bei der Durchführung des Scopings, der Erörterung und der Amtsermittlungspflicht haben.

#### SCHARNIER: ÖFFENTLICHES SCOPING

Im Landesumweltverwaltungsgesetz soll künftig geregelt werden, dass das *Umweltscoping* gemäß § 5 UVPG *öffentlich* durchgeführt werden soll.

Das neu eingeführte Beteiligungsscoping bedeutet, dass Informationen zum Vorhaben öffentlich zugänglich gemacht werden müssen („Bringschuld der Behörde“) und die Teilnahme grundsätzlich allen Interessierten offensteht. Die Behörde muss darauf hinwirken, dass die Ergebnisse und Empfehlungen der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung transparent kommuniziert und zugänglich gemacht werden. Im Sinne der Beteiligungsgerechtigkeit soll sowohl bei Informationen als auch Teilnahme auf Barrierefreiheit geachtet werden. Ferner zeigt die gute Praxis den positiven Nutzen davon auf, wenn Behörden im Rahmen des Scopings darauf hinwirken und entsprechende Methoden wie zum Beispiel die gemeinsame Faktenklärung („Joint Fact Finding“) initiieren, die erlauben, dass Gutachtaufträge und Fragestellungen einvernehmlich formuliert werden. Eröffnet wird in der VwV die Möglichkeit, Erkenntnisse der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung für das Scoping nach § 5 UVPG zu nutzen. Denkbar ist auch, die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung und das Scoping nach § 5 UVPG zu verknüpfen.

#### SCHARNIER: VORBEREITUNG DES ERÖRTERUNGSTERMINS

Die VwV Öffentlichkeitsbeteiligung sieht vor, dass die Ergebnisse der frühen und nicht-förmlichen Öffentlichkeitsbeteiligung für die Vorbereitung des Erörterungstermins zu würdigen sind. Der Vorhabenträger ist aufgefordert, den Prozess, die Ergebnisse und Empfehlungen aufzubereiten und den Genehmigungsbehörden zur Verfügung zu stellen. Denn Transparenz und gute Dokumentation ist die Grundvoraussetzung für die Verzahnung von erweiterter Öffentlichkeitsbeteiligung mit formellen Verfahren. Das Land als Vorhabenträger hat auch hier als Vorbild zu agieren und einen schriftlichen Bericht einzureichen.

Es empfiehlt sich hier, die Grundlagen der Analyse und den Fahrplan des Beteiligungsscopings aufzuführen und die Schritte daran zu erläutern. Ferner wird dazu geraten, für den Bericht die Rückmeldung und Anregungen von den beteiligten Akteuren einzuholen. Denn die Beteiligten sollten der Darstellung des Berichts zustimmen, und der Bericht sollte veröffentlicht werden. Die Genehmigungsbehörde hat den Vorhabenträger frühzeitig auf diese Prozesse hinzuweisen und Empfehlungen für die Berichterstattung zu geben.

#### SCHARNIER: DURCHFÜHRUNG DES ERÖRTERUNGSTERMINS

Die VwV Öffentlichkeitsbeteiligung regelt neu, dass die zuständige Behörde im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten zu einem *Erörterungstermin die Öffentlichkeit* zulassen muss. Im Einzelfall kann jedoch aus besonderen Gründen die Öffentlichkeit ausgeschlossen werden. In §§ 73 Abs. 6, 68 Abs. 1 LVwVfG ist die Nichtöffentlichkeit vorgegeben, in der 9. BImSchVO wird die Öffentlichkeit vorgegeben. Die VwV sucht hier einen Mittelweg.

In der Vergangenheit wurde in der Regel die Öffentlichkeit zu Beginn des Erörterungstermins hergestellt. Die Regelung in der VwV zur Öffentlichkeit des Erörterungstermins ist daher die logische Konsequenz aus der gängigen Verwaltungspraxis.

### SCHARNIER: AMTSERMITTLUNG UND BEGRÜNDUNG DER ENTSCHEIDUNG BEI FRÜHER UND BEI NICHT-FÖRMLICHER ÖFFENTLICKEITSBETEILIGUNG

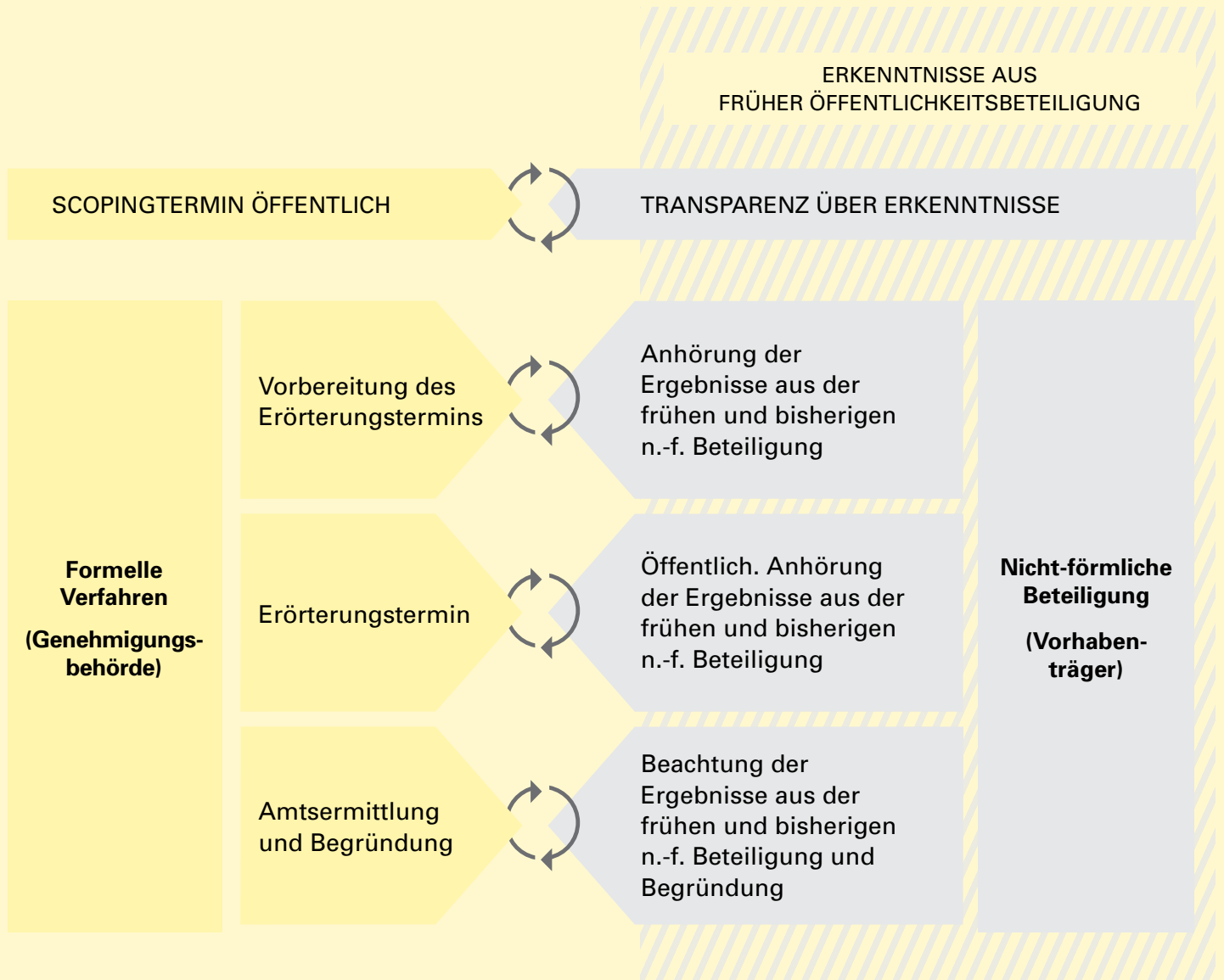
Ein wichtiger Bestandteil des Verwaltungsverfahrens ist die Amtsermittlungspflicht. Sie bedeutet, dass nicht nur die von dem Antragsteller (z. B. Investor) oder von Bürgerinnen und Bürgern vorgebrachten Argumente geprüft werden müssen. Vielmehr muss die Behörde von sich aus alle Umstände ermitteln, die für die Entscheidung bedeutsam sind.

Die VwV Öffentlichkeitsbeteiligung stellt klar, dass sich dieser Grundsatz auch auf die Erkenntnisse der frühen (erfolgt vor Verfahrensbeginn) und der nicht-förmlichen Öffentlichkeitsbeteiligung (neben dem Verwaltungsverfahren) bezieht. Ziel ist die Institutionalisierung einer Schnittstelle von früher und nicht-förmlicher Öffentlichkeitsbeteiligung zum Verwaltungsverfahren. Motivation dieser Klarstellung ist die Sorge von Bürgerinnen und Bürgern, die privaten Vorhabenträger könnten die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung für ihre Zwecke instrumentalisieren.

Die Ausweitung der Amtsermittlungspflicht auf die frühe und nicht-förmliche Öffentlichkeitsbeteiligung gewährleistet, dass Argumente daraus bis in das formelle Verfahren hinein erhalten bleiben. Es reicht nicht aus, wenn ein privater Vorhabenträger der Behörde ein Ergebnis der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung präsentiert. Dieses Ergebnis könnte – so manche Befürchtungen – durch fragwürdige Verfahren oder eine parteiische Moderation zustande gekommen sein. Um diese Befürchtung zu zerstreuen, muss die Behörde sich den Prozess der frühen und nicht-förmlichen Öffentlichkeitsbeteiligung genau ansehen und bei schlüssigen Hinweisen nachhaken. In der Praxis ist dies bei den Landesbehörden bereits gängige Praxis, da dies dem Selbstverständnis einer sorgfältig arbeitenden Behörde entspricht.



# Scharniere zwischen formeller und nicht-förmlicher Beteiligung



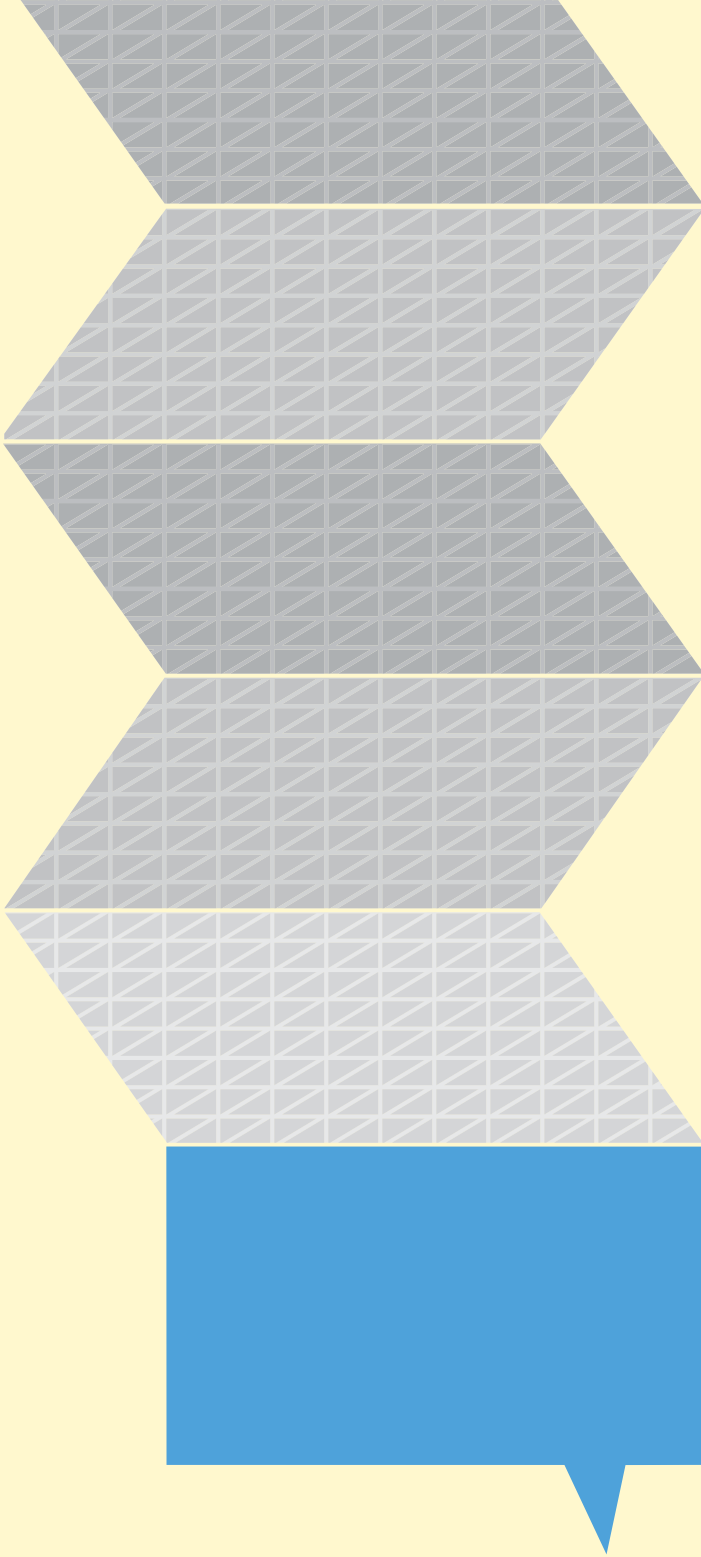
## 4.4 Übergreifende Verfahrensanforderungen

### **BUDGET FÜR DURCHFÜHRUNG DER FRÜHEN UND DER NICHT-FÖRMLICHEN ÖFFENTLICHKEITSBETEILIGUNG**

Nach einem Kabinettsbeschluss hat das Land als Vorhabenträger für die Durchführung der frühen und der nicht-förmlichen Öffentlichkeitsbeteiligung ein Budget vorzusehen. Es muss im Zuge der Haushaltsaufstellung unter den jeweiligen Planungstiteln eingestellt werden. Die Mittel sind insbesondere für die Finanzierung von weiteren Gutachten, die Durchführung von Veranstaltungen oder die Beauftragung von Anbietern von Moderationen oder Mediationen zu verwenden. So kann eine frühe und eine nicht-förmliche Öffentlichkeitsbeteiligung organisiert werden, die den Grundsätzen von Transparenz und gleicher Augenhöhe entspricht.

### **NUTZUNG DES INTERNETS**

Das Prinzip der Transparenz zieht sich als roter Faden durch die Öffentlichkeitsbeteiligung. Um diesem gerecht zu werden, sollten Informationen über ein Vorhaben, den Planungsstand und den Beteiligungsprozess öffentlich leicht zugänglich gemacht werden. Die Zugänglichkeit sollte erhöht werden, indem neben den sowieso öffentlich zu machenden Unterlagen das Land als Vorhabenträger zur Unterstützung der frühen und der nicht-förmlichen Öffentlichkeitsbeteiligung alle nicht unwesentlichen – also für die Öffentlichkeit relevanten – Unterlagen im Internet veröffentlicht. Vielerorts wird hierzu das Internet bereits von der Landesverwaltung genutzt und entwickelt sich zur zentralen Informationsplattform. Darüber hinaus sollten aber weiterhin andere Kommunikationswege wie Aushänge, Amtsblätter und Lokalzeitungen zur aktiven Information der Bürgerinnen und Bürger genutzt werden. Siehe dazu auch Empfehlungen aus dem Beteiligungsprozess in Kapitel 7. Die Nutzung des Beteiligungsportals der Landesregierung wird empfohlen.



05

## Das Beteiligungsscoping

## GEMEINSAM DEN FAHRPLAN FÜR DEN BETEILIGUNGSPROZESS ENTWICKELN

Bei der Beteiligung der Öffentlichkeit an der Planung von Infrastrukturprojekten gibt es kein Schema F. Jeder Fall bringt neue Sachfragen, Akteure, Konfliktlinien und Gestaltungsmöglichkeiten mit sich. Beteiligung besteht nicht aus Einzelmaßnahmen, sondern muss in einem aufeinander aufbauenden Prozess erfolgen. Daher ist es empfehlenswert, einen entsprechenden Fahrplan für das Vorgehen im Dialogprozess zu erarbeiten. Der Erfolg und Misserfolg von Öffentlichkeitsbeteiligung hängen zu einem erheblichen Maß von der Qualität des Beteiligungsprozesses ab.

Das *Beteiligungsscoping* ist ein neues, durch die Verwaltungsvorschrift geregeltes Instrument, welches in seiner Ausgestaltung dem Grundgedanken der Subsidiarität entspricht<sup>2</sup>. Die gemeinsame Erarbeitung eines Beteiligungsfahrplans soll den Vorhabenträgern langfristig als Entlastung und Absicherung dienen. Denn ein von den relevanten Akteuren entwickelter Beteiligungsprozess kann bestehende Interessen und Positionen frühzeitig miteinbeziehen, Vorgehen und Formate der Beteiligung präziser und zielgruppengerechter planen und sich auf ein gemeinsam festgelegtes Verfahren berufen.

Öffentlichkeitsbeteiligung auf der jeweiligen Zulassungs- und Realisierungsstufe festzulegen. Ferner müssen die Ziele der Öffentlichkeitsbeteiligung und der Gestaltungsspielraum der Bürgerinnen und Bürger klar definiert und die rechtlichen Grenzen und Rahmenbedingungen beachtet und vermittelt werden. Dasselbe gilt für die Phase nach Einleitung dieser Verfahren, was oft Jahre nach den ersten Überlegungen der Fall sein kann. Dabei kann die nicht-förmliche Öffentlichkeitsbeteiligung auf zusätzliche oder wesentliche andere erhebliche Auswirkungen des Vorhabens beschränkt werden, wenn auf der vorgelagerten Beteiligungsstufe bereits eine Öffentlichkeitsbeteiligung durchgeführt worden ist. Die am Prozess beteiligten Akteure müssen die Schritte der nicht-förmlichen Öffentlichkeitsbeteiligung als transparent und nachvollziehbar verstehen. Ergebnis des Beteiligungsscopings kann auch das Absehen von weiteren Beteiligungsformen sein, wenn die frühe und die förmliche Öffentlichkeitsbeteiligung als ausreichend angesehen werden kann.

Die Gestaltung des Beteiligungsscopings obliegt dem Vorhabenträger – bei Landesprojekten also der planenden Behörde – und wird durch

### WAS IST DER UNTERSCHIED ZUM UMWELTSCHOPING?

Beim Umweltschoping wird der Untersuchungsrahmen für die umweltrechtlichen Fachgutachten abgesteckt. Beim Beteiligungsscoping geht es um einen Meinungs austausch zu den Fragen, ob eine zusätzliche Bürgerbeteiligung neben den gesetzlich vorgesehenen Beteiligungsformen zweckmäßig ist und gegebenenfalls welche Methoden im Rahmen einer frühen oder nicht-förmlichen Öffentlichkeitsbeteiligung gegebenenfalls eingesetzt werden können.

Dies bedeutet konkret: In Falle eines beteiligungsrelevanten Vorhabens wird es dem Land als Vorhabenträger vor Beginn des Raumordnungsverfahrens und vor Beginn des Planfeststellungsverfahrens empfohlen, einen bedarfsgerechten Fahrplan für den erweiterten Beteiligungsprozess definieren. Dabei sind der Zeitpunkt und die Methoden der frühen

die Verwaltungsvorschrift nicht näher geregelt. Je nach Vorhaben und lokalem Kontext gibt es verschiedene Möglichkeiten für den Zeitpunkt und die Methodenwahl. Bei offenkundig unstrittigen Landesvorhaben kann die Behörde von einer Einladung absehen. Es soll keine unnötige Bürokratie entstehen. In diesen Fällen genügt eine kurze Aktennotiz. Offenkundigkeit ist gegeben, wenn keine Einwände abschbar sind und sich keine Widerstände abzeichnen. Das kann sich auf jeder Verfahrensstufe

<sup>2</sup> Dr. Reinhard Wulfhorst, Konsequenzen aus „Stuttgart 21“, in DÖV 2011, S. 581 (589 f.) zum Beteiligungsscoping

ändern, insofern ist das Beteiligungsscoping ein sehr flexibler Anker, um auf jeder Verfahrensstufe die Bürgerbeteiligung in den Blick zu nehmen.

Zulässig und durchaus sinnvoll ist es, das Beteiligungsscoping zeitlich mit anderen Elementen der frühen oder nicht-förmlichen Öffentlichkeitsbeteiligung zu verknüpfen. Es sollte dann auf die gedankliche Trennung

der Inhalte geachtet werden. Das Beteiligungsscoping bezieht sich auf die Frage, ob neben den gesetzlichen Formaten weitere Beteiligungen geboten sind. Die folgende frühe und die nicht-förmliche Öffentlichkeitsbeteiligung, soweit sie geboten sind, beziehen sich auf die Inhalte der Planung.

## 5.1 Zeitpunkt und Vorbereitung des Beteiligungsscopings

Die Vorbereitungen für das Beteiligungsscoping sollten mit der Vorhabenidee beginnen und in die Projektentwicklung integriert werden. Zunächst erfolgt eine Umfeldanalyse und Einschätzung des Falls im Hinblick auf den Bedarf an früher und nicht-förmlichen Öffentlichkeitsbeteiligung.

Die Antworten auf die folgenden Schlüsselfragen liefern wichtige Anhaltspunkte für die konkrete Ausgestaltung des Beteiligungsprozesses und müssen vor jeder Verfahrensstufe vom Vorhabenträger geprüft werden.

**TABELLE 2: VORBEREITUNG DES BETEILIGUNGSSCOPINGS**

<b>RECHTLICHER RAHMEN:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; An welcher Stelle im Planungs-/Zulassungsprozess befindet sich das Projekt?</li> <li>&gt; Welchen Gestaltungsspielraum hat die frühe und nicht-förmliche Öffentlichkeitsbeteiligung auf der jeweiligen Verfahrensstufe? Was ist nicht verhandelbar?</li> <li>&gt; Wann bzw. in welchem Zeitfenster ist eine frühe und/oder nicht-förmliche Öffentlichkeitsbeteiligung möglich?</li> </ul>
<b>UMFELDANALYSE:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Wo liegen potenzielle Konfliktlinien? Welcher Grad an Konfliktpotenzial liegt vor? Welches sind die wichtigsten Fragestellungen?</li> <li>&gt; Wie hoch ist der Bedarf/Wunsch nach Öffentlichkeitsbeteiligung einzuschätzen? Was ist die richtige Intensität der Öffentlichkeitsbeteiligung?</li> <li>&gt; Wer sind die relevanten Akteure? Was sind deren Interessen? Welche Akteure werden für die Planung gebraucht?</li> <li>&gt; Welche Milieus (im sozialwissenschaftlichen Sinne) sind betroffen?</li> </ul>
<b>VERANTWORTUNG UND</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Wer ist für die Durchführung der Beteiligung verantwortlich? Wer hat welches Mandat?</li> </ul>
<b>RESSOURCEN:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Welche Ressourcen werden gebraucht und können diese zur Verfügung gestellt werden?</li> </ul>
<b>ZIELE UND RISIKEN:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Welchen Erfolg oder welche Kosten-Nutzen-Bilanz verspricht man sich von der Beteiligung? Welche Funktion hat die Beteiligung?</li> <li>&gt; Welche Risiken gibt es? Welche Risiken gibt es, wenn Beteiligung ausbleibt?</li> </ul>

Es empfiehlt sich, diese Sondierung und besonders die Umfeldanalyse bereits gemeinsam mit relevanten Akteuren durch folgende Maßnahmen zu entwickeln:

1. Bilaterale Gespräche mit den wichtigsten Akteuren und Kooperationspartnern (Betroffene, TÖB, Verbände, Initiativen, Interessierte, Gemeinderat, Fürsprecherinnen und Fürsprecher aus der Gesellschaft), um ein gemeinsames Verständnis über die zu beteiligenden Akteure und zentralen Themen zu schaffen.
2. Erweiterung des Gesprächskreises der Beteiligten und Kommunikation mit der breiten Öffentlichkeit. Dabei ist auf die Differenzierung zwischen Interessen, die sich in Bürgerinitiativen artikulieren und verschiedenen Interessenlagen vor Ort zu achten.

Auf Grundlage dieser Sondierung, die vielerorts schon gelebte Praxis ist, beginnt die Vorbereitung des Beteiligungsscoping selbst. Es geht inhaltlich um Methoden der Bürgerbeteiligung, die über die in den Gesetzen normierten Beteiligungsformen hinausreichen. Entsprechend groß ist der Gestaltungsspielraum für den Vorhabenträger. Soweit bei Landesprojekten das Beteiligungsscoping von der planenden Behörde durchgeführt wird, sind ihre Maßnahmen gem. § 44a VwGO nicht isoliert anfechtbar. Es bleibt beim üblichen und weiten Verfahrensermessen der Behörde gem. § 10 LVwVfG. Es würde die Verfahren behindern, würde das Beteiligungsscoping justiziabel. Grundlage gerichtlicher Auseinandersetzungen bleiben die gesetzlich vorgeschriebenen Beteiligungsformate mit ihren Protokollierungsmaßstäben.

## 5.2 Teilnehmende und Formate für das Beteiligungsscoping

Die Ausgestaltung des Beteiligungsscoping ist in der VwV Öffentlichkeitsbeteiligung nicht vorgegeben. Im Beteiligungsprozess zur Entwicklung der VwV wurden verschiedene Möglichkeiten diskutiert.

**Einrichtung einer Arbeitsgruppe:** Der Fahrplan für die Beteiligung im Rahmen des Vorhabens kann je nach Bedarf in einer oder mehreren Sitzungen einer divers zusammengesetzten Arbeitsgruppe erfolgen. Der Teilnehmerkreis sollte die relevanten Perspektiven und gesellschaftlichen Stimmen integrieren und bei Großprojekten nicht mehr als maximal 25 Personen umfassen. Dazu können Betroffene, Politikvertreterinnen und -vertreter, Verbände und Vereine, aber auch eine Auswahl an Bürgerinnen und Bürgern gehören, die sich für das Vorhaben interessieren und keine unmittelbare Betroffenheit haben. Sie können wichtige Vertreterinnen und Vertreter sein, um stumme Stimmen zu aktivieren und um die Erwartungen und Ängste der Bevölkerung zu identifizieren. Zu beachten

ist, dass die Zusammensetzung der Arbeitsgruppen für unterschiedliche Vorhaben variiert und eine Befangenheit oder eingespielte Gruppendynamik verhindert wird. Beiträge durch Expertinnen und Experten von innerhalb und außerhalb der Verwaltung gewährleisten die Fachlichkeit. Zur Arbeitsgruppensitzung kann die lokale Presse eingeladen werden.

Andere Formate wie die Einrichtung eines festen Gremiums, die Einbeziehung von Zufallsbürgerinnen und -bürgern oder die Erstellung eines Bürgergutachtens sind möglich. Auch hier gilt es, ein passgenaues Format zu finden, dies zu evaluieren und stetig weiterzuentwickeln. Bei allen Formaten sind das Mandat und die Regeln zur Entscheidungsfindung im Beteiligungsscoping vorab zu klären und zu kommunizieren. Genauso wie diese Empfehlung hier wiederholt wird, sollte in Beteiligungsverfahren auf die Grenzen der Beteiligung wiederholt hingewiesen werden. Nur so lassen sich falsche Erwartungen vermeiden.



## 5.3 Durchführung und Ergebnis des Beteiligungsscoping

Im Rahmen des Beteiligungsscoping sollten die zentralen W-Fragen diskutiert werden, um damit den Beteiligungsfahrplan gemeinsam zu entwickeln:

### ZENTRALE FRAGEN ZUR ENTWICKLUNG DES BETEILIGUNGSFAHRPLANS

- › **Wer?** Größe des Personenkreises/Auswahl für die Beteiligung klären
  - Wer wird zur frühen und nicht-förmlichen Beteiligung angesprochen?
- › **Welche** Milieus sind betroffen (ländlich, urban etc.)? Sind aufsuchende Verfahren möglich (zum Beispiel lokale Multiplikatoren aufsuchen wie Landfrauen oder Freiwillige Feuerwehr)?
- › **Was?** Inhalt der Öffentlichkeitsbeteiligung klären
  - Was ist der Gestaltungsraum? Wo besteht Änderungsmöglichkeit?
  - Wo bestehen Konsens und Dissens? Was sind die derzeitigen Argumente?
- › **Wie?** Unterlagen/Methoden/Spielregeln klären (z. B. Medieneinsatz: Vor- und Nachteile von Internet etc.)
  - Wie soll ein Ergebnis der frühen und nicht-förmlichen Beteiligung beschaffen sein?
  - Wie sieht das konkrete Konzept für den Prozess aus?
  - Welches Ziel soll die Beteiligung zu einem bestimmten Zeitpunkt erfüllen?
  - Wie wird mit der Offenlegung durch den Vorhabenträger umgegangen?
  - Welche Formate und Methoden werden benutzt?
  - Wie wird für den Prozess geworben? Wie wird eingeladen?
  - Wie werden die Informationen nachvollziehbar aufbereitet? Visualisierung?
- Wie sehen die Zeitpläne für die Beteiligung aus?
- Was sind die Spielregeln der frühen und nicht-förmlichen Beteiligung?
- › **Wie viel?** Kosten-Nutzen-Abwägung
  - Welche Kosten sind für den Beteiligungsprozess zu erwarten?
  - Wie ist die Kosten-Nutzen-Wirkung zu bewerten?
- › **Wo?** Raum klären
  - Wo findet die Beteiligung statt?
  - Welche Räume bieten sich an? (Veranstaltungen und online)
- › **Wann?** Zeitpunkt klären
  - Wann ist der optimale Zeitpunkt für die Beteiligungsformate? (Welcher Planungsstand bietet sich an?)
- › **Wann** müssen weitere nicht-förmliche Beteiligungsformate ablaufen, sodass die Verzahnung zu den formellen Verfahren gelingt?
  - Wann sind geeignete Termine?
  - Zu beachten: nicht in den Schulferien und familienfreundlich planen. Auf geeignete Zeitpunkte achten (z. B. vor oder nach Wahlen).
- › **Weitere Fragen:**
  - Welche öffentlichen Informationen gibt es bereits?
  - Werden Mentoren für den Prozess gebraucht?
  - Wird die Rolle der Politik als Zuhörende verstanden?
  - Werden Anfragen beantwortet und wie?

Ergebnis eines Beteiligungsscoping ist ein „*Beteiligungsfahrplan*“, der zwischen dem Vorhabenträger und den Beteiligten erarbeitet wird und als Grundpfeiler für den anschließenden Prozess der Öffentlichkeitsbeteiligung dient. Darin sollten Zielvereinbarungen und Kriterien zur Evaluation des Verfahrens festgelegt werden.

Es ist möglich, bei Großprojekten bereits hier eine Gruppe einzurichten, die die Qualität des Prozesses überprüft und im Problemfall den Prozess unterbrechen und ein erneutes Beteiligungsscoping einberufen kann. Durch diese Prozessgestaltung werden der Dialog auf Augenhöhe und von allen akzeptierte Spielregeln gewährleistet.

## 5.4 Beteiligungsscoping für dritte Vorhabenträger

Auch Dritte sollten das Instrument des Beteiligungsscoping nutzen, um einen Beteiligungsfahrplan für ein Vorhaben auf den jeweiligen Planungs-, Verfahrens- und Umsetzungsebenen zu erstellen. Die Behörden wirken darauf hin. Dabei sollte empfohlen werden, die Richtlinien des

VDI 7000 und 7001 zu beachten. Diese Richtlinien, die sich an private und öffentliche Vorhabenträger wenden, bieten eine Gewähr für qualitativ durchgeführte Beteiligungsprozesse.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Siehe Anhang.

## 5.5 Klärung der Ressourcen und Verantwortlichkeiten innerhalb der planenden Behörden

Vor oder spätestens mit der Umfeldanalyse und Vorbereitung des Beteiligungsscoping für jede Verfahrensebene ist es wichtig, innerhalb der Verwaltung die aufzuwendenden *Ressourcen* (Arbeitszeit, Personal und Kosten) und *Verantwortlichkeiten* zu klären. Entscheidend für die Umsetzung ist eine klare interne Mandatsvergabe an die umsetzenden Personen und die Unterstützung durch die Behördenleitung.

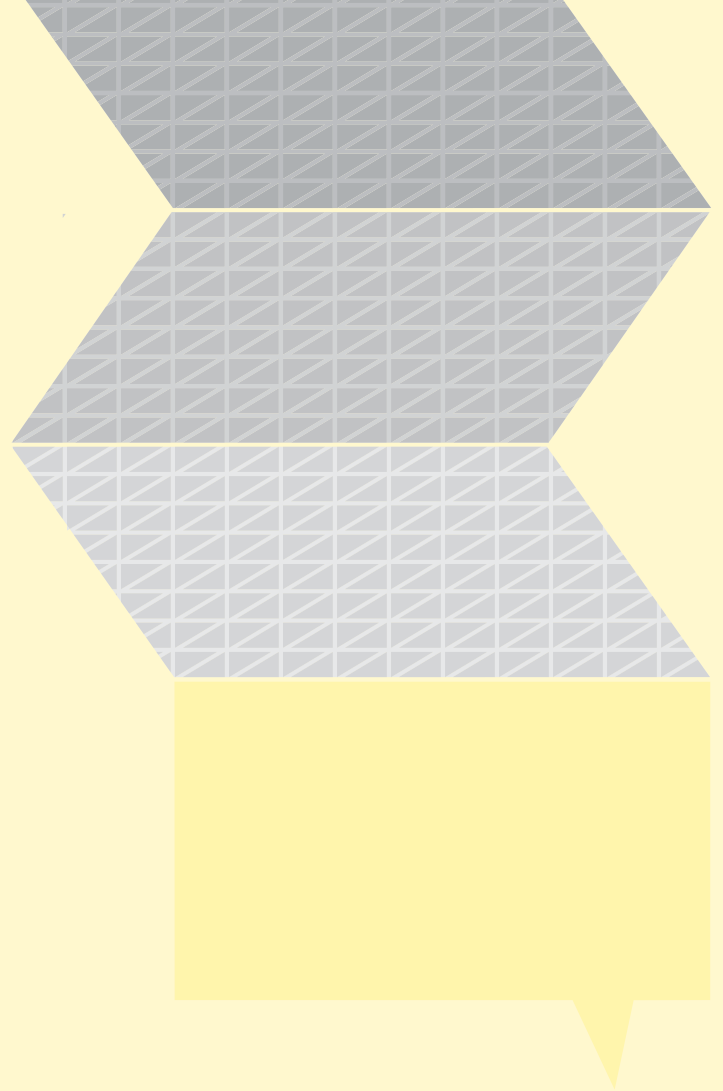
Auf der operativen Ebene kann es sinnvoll sein – je nach Umfang und Komplexität des Beteiligungsprozesses –, eine *Projektleitung* oder einen *projektbegleitenden Arbeitskreis* einzuberufen. Die Aufgaben der Projektleitung sollten die Umsetzung und Kommunikation der Beteiligung sein. Dazu gehört auch, für die Öffentlichkeit als Ansprechpartner oder



„Kümmerer“ aufzutreten. Um dieser Rolle gerecht zu werden, sind Kompetenzen in Projektmanagement, Öffentlichkeitsarbeit, Kommunikation sowie Pressearbeit empfehlenswert. Die Person sollte in der Öffentlichkeit mit Kontaktdaten bekannt gemacht werden und bei allen Veranstaltungen das „Gesicht“ des Prozesses sein. Dadurch entstehen sowohl klare Verantwortlichkeiten intern als auch hohe Glaubwürdigkeit nach außen. Mit zunehmender Erfahrung und Bedarf ist es möglich, innerhalb der Behörden ein professionalisiertes und mit Bürgerbeteiligung erfahrenes Projektmanagement als internen Dienst einzurichten.

Zur operativen Unterstützung des Beteiligungsscopings wie für die spätere Umsetzung der frühen und nicht-förmlichen Beteiligung kann es empfehlenswert sein, erfahrene Moderatorinnen und Moderatoren mit sowohl Erfahrung in der Umsetzung und Durchführung von Öffentlichkeitsbeteiligung wie auch inhaltlicher Kenntnis in der Infrastrukturplanung einzusetzen. Vor allem bei konfliktären und komplexen Projekten ermöglicht dies die konstruktive Gesprächsführung und professionelle Prozesssteuerung. Die Koordination und enge Abstimmung sollte durch die Projektleitung erfolgen. Vorrangig sollten die Behörden aber immer prüfen, ob qualifizierte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter die Moderatorenrolle übernehmen können.



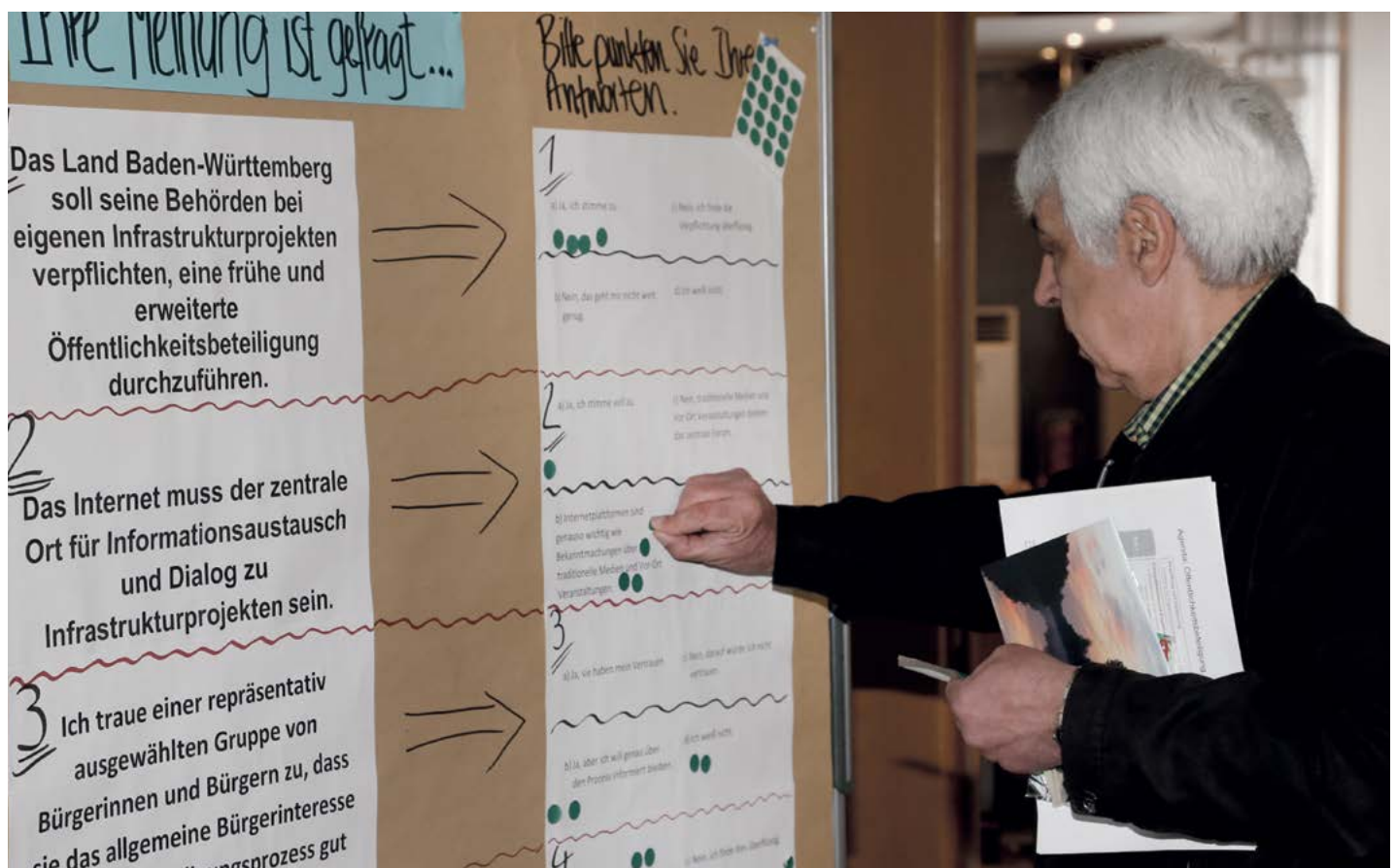


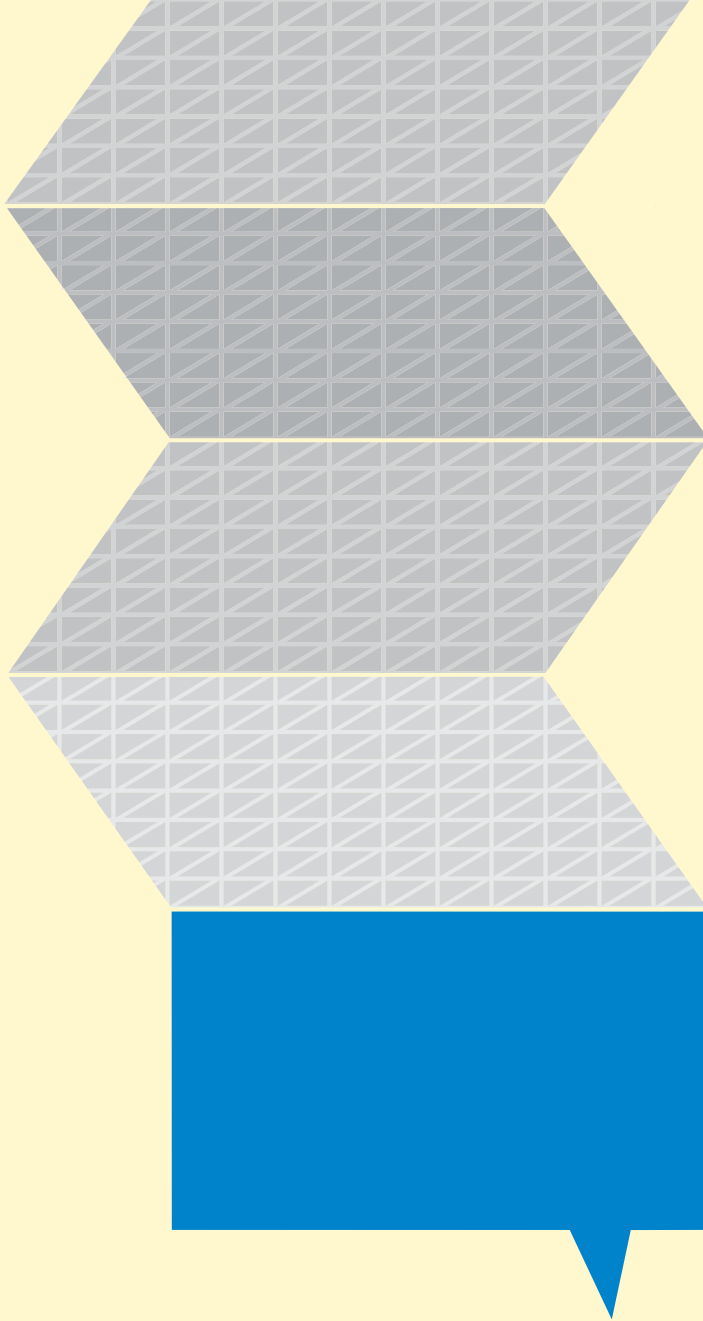
06

## Bürger- und Öffentlichkeits- beteiligung während der Vorhabenrealisierung

Gute Bürger- und Öffentlichkeitsbeteiligung zeigt sich auch darin, nach Erlass der Zulassungsentscheidung die Beteiligung weiter zu fördern. Gerade wenn Bagger rollen und die Konsequenzen von Entscheidungen direkt wahrnehmbar werden, besteht der Bedarf nach Auf- und Erklärung sowie zur gemeinsamen Lösungsfindung zum Beispiel beim Baustellenmanagement. Die Verwaltungsvorschrift sieht daher vor, dass Vorhabenträger des Landes eine *nachlaufende Öffentlichkeitsbeteiligung* durchführen, um Transparenz und Konfliktvermeidung auch während

der Realisierungs- und Bauphase zu gewährleisten. Konkrete Maßnahmen umfassen die umfangreiche Nutzung von Informationsmedien, etwa ein Internetauftritt mit Baustellenvisualisierung, eine Bauausstellung mit Infostand und/oder Bürgersprechstunde oder einen mit Betroffenen und Interessierten zusammengesetzten Baustellenbeirat, der die Optimierung der Vorhabenrealisierung erörtert und zur Lösungsfindung im Konfliktfall beiträgt. Der Tunnelfilterdialog in Schwäbisch Gmünd ist ein Beispiel für notwendige und sinnvolle Beteiligung in der Bauphase.





07

Wie setzen wir die frühe und nicht-förmliche Öffentlichkeitsbeteiligung um?

## EMPFEHLUNGEN UND PRAXISTIPPS AUS DEM BETEILIGUNGSPROZESS

Das „Wie“ der Umsetzung der Beteiligung muss flexibel gehandhabt werden und ist nicht vorgeschrieben. Die Landesverwaltung in Baden-Württemberg hat bereits viele Erfahrungen mit verschiedenen Formaten und Methoden der Bürger- und Öffentlichkeitsbeteiligung gemacht. Im

Beteiligungsprozess zur Entwicklung der VwV Öffentlichkeitsbeteiligung und des Planungsleitfadens wurden Bürgerinnen und Bürger sowie Verbände gefragt, was es aus ihrer Sicht braucht, um gute Beteiligung umzusetzen. Dieses Kapitel stellt ihre Empfehlungen zusammen.



## 7.1 Grundlagen für die Beteiligung legen

Zentrale Fragen, die die Vorbereitung der Öffentlichkeitsbeteiligung mit Bürgerinnen und Bürgern leiten sollten, sind:

- › Wie können Offenheit, Interesse und konstruktive Beteiligung gefördert werden?
- › Wie erreichen wir nicht direkt Betroffene und die nicht „üblichen Verdächtigen“?
- › Wie können wir Informationen und unterschiedliche Sichtweisen aufbereiten und weitergeben?
- › Wie können alle Fakten und Konsequenzen eines Vorhabens verständlich dargestellt werden?

Folgende Empfehlungen sollen dazu dienen, Grundlagen für den Beteiligungsprozess zu legen und den Beteiligungsprozess immer aufs Neue zu bewerten:

- › **Aktives Erwartungsmanagement:** Absolute Transparenz ist das Ziel, wenn es darum geht, zu erklären, wer was und wann entscheidet. Nur dann kann auch klar definiert werden, wo der Raum für Beteiligung ist. Die Rahmenbedingungen für das Vorhaben sowie die materiellen und immateriellen, kurz- und langfristigen Konsequenzen (Kosten und Nutzen) sind transparent offenzulegen. Der Faktor Zeit und die damit zu erwartenden Veränderungen im Prozess von Planung bis Umsetzung über die zum Teil mehrjährigen Prozesse sind in der Konzeption zu beachten und klar zu benennen.

- › **Gestaltungsspielräume klären:** Bürgerinnen und Bürger fordern heute bereits Mitbestimmung bei Grundsatzentscheidungen. Auch wenn die Entscheidungshoheit bei den Behörden liegt, fördern frühzeitige Diskussionen bezüglich des Nutzens eines Projekts und der Rahmenbedingungen die Einbindung zu Beginn der Planungsphase. Daher empfiehlt es sich, immer wieder zu prüfen, welche Gestaltungsspielräume für die Beteiligten zum gegebenen Zeitpunkt offen sind oder geöffnet werden können und was nicht zur Debatte stehen kann.
- › **Begegnung auf Augenhöhe:** Respektvoller Umgang und klare Regeln sind ein Leitprinzip von Beteiligung. Dies bedeutet die Bemühung, dass alle Fragen beantwortet werden und Ansprechpartnerinnen und -partner benannt und verfügbar sind.
- › **Schlankes und flexibles Verfahren und Methodenvielfalt fördern:** Beteiligungsprozesse sollten modular aufgebaut werden, um dadurch Flexibilität zu ermöglichen. Verschiedene Möglichkeiten und Formate der Beteiligung sollten aufgezeigt und angeboten werden.
- › **Neutralität des Verfahrens und Ergebnisoffenheit durch gute Moderation:** Gerade bei konfliktreichen Verfahren können erfahrene Moderatorinnen und Moderatoren die konstruktive

Zusammenarbeit ermöglichen und Polemik verhindern. Emotionen sind dabei nicht wegzuwischen, stattdessen müssen Wege im Umgang mit ihnen gefunden werden.

- › Die Einbindung von Fachpartnerinnen und -partnern und gemeinsam ausgewählten Gutachterinnen und Gutachtern können die Faktenfokussierung erhöhen. Wichtig ist dabei eine ausgeglichene Darstellung. Das Vertrauen in Ergebnisse hängt zum großen Teil am Vertrauen in die Gutachterinnen und Gutachter und deren Annahmen und Ansätze.
- › *Ständige und frühzeitige Medienpräsenz einplanen:* Es empfiehlt sich, in Kommunikationsmaßnahmen und aktive Medienarbeit zu investieren, alle Informationen im Netz zu veröffentlichen und verschiedene Ansprechkanäle zu nutzen.

- › *Gemeinsames Leitbild:* Hilfreich für die Planung der Öffentlichkeitsbeteiligung kann eine gemeinsame Leitbildentwicklung für das Projekt sein. Darin werden die Ziele des Vorhabens und Leitlinien für die Entscheidungsfindung und den Prozess gemeinsam festgelegt. Dies gelingt, wenn klare Verantwortlichkeiten für das Projekt benannt werden und eine Lernkultur entwickelt wird. Das kann zu Beginn des Beteiligungsscoping geschehen.

*Hinweis:* Es ist stets von den Behörden und dem Vorhabenträger darauf hinzuweisen, dass auch bei früher oder nicht-förmlicher Bürgerbeteiligung im Rechtsverfahren weiterhin die Präklusion gilt. Das heißt, dass formelle Einwendungsfristen und -wege eingehalten werden müssen. Beteiligung an nicht-förmlichen Prozessen und die dortige Formulierung von Einwänden, Ansprüchen oder dergleichen werden NICHT automatisch in den Rechtsverfahren berücksichtigt.

## 7.2 Empfehlungen zur Auswahl der Beteiligungsformate

*Tipp 1: In Prozessen denken!* Beteiligung muss immer als Prozess verstanden werden. Daher sollten einzelne Formate und Methoden nicht einzeln geplant werden, sondern in einem klug miteinander verzahnten Prozess zusammengeführt werden.

*Tipp 2: Die Methode dem Zweck der Beteiligung anpassen!* Eines der wichtigsten Kriterien bei der Auswahl von einzelnen Formaten und Methoden ist die Klärung, welches Ziel die Beteiligung zum entsprechenden Zeitpunkt erfüllen soll. Dialogziele können sein: Information, Konsultation oder die gemeinsame Lösungsfindung. Im Folgenden werden dazu einige Beteiligungsformate beispielhaft genannt. Für mehr

Informationen und Details finden sich im Internet sehr gute Werkzeugkästen und Anleitungen zu verschiedenen Methoden der Bürger- und Öffentlichkeitsbeteiligung:

- › Beteiligungskompass: <http://www.beteiligungskompass.org/>
- › Wegweiser Bürgergesellschaft: <http://www.buergergesellschaft.de/praxishilfen/103674/>
- › Werkzeugkasten Dialog und Beteiligung: <http://www.dialog-schafft-zukunft.nrw.de/dialogwissen/>



**ZIEL: INFORMATION**

Bei der Verbreitung von Informationen geht es um die Erhöhung des Wissensstands zu einem Vorhaben. Dabei kann auf unterschiedlichste Formate und Medien zurückgegriffen werden. Bei der Auswahl sollte beachtet werden, dass jeder Informationsträger seine Vorteile und seine Beschränkungen hat.

Ein wichtiges Instrument ist die frühzeitige Auslegung der Projektpläne. Gewisse Auslegungszeiträume sind ohnehin vorgeschrieben, es ist aber ratsam, die Einsicht der Bürgerinnen und Bürger in die Pläne umfassender zu ermöglichen, als der Gesetzestext es verlangt. Ein Erfolgsfaktor ist eine gute visuelle Aufbereitung der Pläne, die Vorhaben greifbar und fassbar macht. Flyer, Broschüren oder Baustellenbriefe sind beispielsweise geeignet, um knappe Überblicksinformationen für die unmittelbar Betroffenen bereitzustellen. In Themenbriefen können komplexe Themen mit gebührender Tiefe behandelt und technisches Hintergrundwissen vermittelt werden. Pressemitteilungen sind wichtig, um Interessierte auf dem aktuellen Stand zu halten. Im Internet können große Datenmengen problemlos bereitgestellt werden. Allerdings können über Onlinemedien bestimmte Bevölkerungsgruppen nicht erreicht werden, andere besonders gut. Informationsveranstaltungen, wie öffentliche Sitzungen im Gemeinderat, Bürgerforen, Bürgerversammlungen oder Informationsstände, bieten sich ergänzend an.

Egal, um welches Medium es sich handelt: Gut aufbereitete FAQs (Antworten auf häufig gestellte Fragen) und eine belastbare Visualisierung machen sich bezahlt. Gewisse Grundfragen tauchen immer wieder auf, Antworten auf häufige Fragen sowie Karten, Pläne, Computeranimation und Skizzen befördern Verständlichkeit und Übersicht und bilden die Grundlage für fruchtbare Diskussionen. Durch einen entsprechenden Mix im Medieneinsatz können Informationen verständlich und für alle Zielgruppen bereitgestellt werden (Stichwort: Barrierefreiheit).

Bei der Konzeption von Informationsmaßnahmen kann an drei Etappen gedacht werden:

1. Bekanntmachung über ein Vorhaben oder über den Beteiligungsprozess,
2. Information zum Vorhaben selbst und
3. Information und Veröffentlichungen über den Prozess und dessen Ergebnisse.

**ZIEL: AUSTAUSCH UND KONSULTATION**

Auch beim Austausch und der Konsultation von Bürgerinnen und Bürgern gilt: je früher, desto besser. Die Vorhabenträger sollten Informations- und Kommunikationsveranstaltungen in den Standortkommunen vor dem formalen Verfahrensbeginn durchführen. So kann zum Beispiel unmittelbar nach der Bekanntgabe des Projektvorhabens eine Postwurfsendung als einfache Methode zur Erhebung der Bürgerzufriedenheit gemacht werden, die nach Abschluss des Dialogs wiederholt wird. Darüber hinaus können qualitative Interviews oder Fokusgruppen eingesetzt werden, um ein umfangreicheres Bild der Einstellungen und Ansichten der Bürgerinnen und Bürger zum Vorhaben einzuholen. Auftaktveranstaltungen, unterstützt durch eine entsprechende Pressearbeit, können Projekte in das Bewusstsein der Öffentlichkeit rücken und für weitere Beteiligung werben. Sehr positive Erfahrungen wurden bislang mit kleinen Konsultationsrunden, Vor-Ort-Terminen und Ortsbegehungen gemacht. So können sich die Bürgerinnen und Bürger ein direktes und unverfälschtes Bild von den Projekten machen und direkt ihre Fragen und Bedenken äußern. Eine gemeinsame Faktenfindung („Joint-Fact-Finding“ Methode) sorgt für ein solides Fundament einer gemeinsamen Diskussion. Damit kann ein „Gutachterstreit“ verhindert werden. Bürgersprechstunden oder die Einrichtung eines Bürgertelefons schaffen auch zu unsicheren und nicht organisierten Bürgerinnen und Bürgern Nähe, die gerne jenseits einer „Bühne“ Fragen stellen oder Kritik äußern möchten. Internet-Blogs und -foren mit Kommentarfunktion sind ein wichtiges Instrument des Austauschs und der Diskussion. Sie können Instrumente der direkten Kommunikation ergänzen und andere Zielgruppen ansprechen.

Des Weiteren bietet es sich an, Schlüsselakteure in besonderer Weise einzubinden. Zum einen werden bereits häufig bilaterale Vorgespräche mit Eigentümern von Grundstücken oder Immobilien durchgeführt. Zum anderen ist es oft sinnvoll, Interessenvertreterinnen und -vertreter und vermeintliche Gegnerinnen und Gegner des Vorhabens direkt anzusprechen und spezielle – auch zu Beginn vorläufig geschlossene – Räume des Austauschs zu bieten, damit Konfliktlinien früh identifiziert und bearbeitet werden können. Nicht zu vergessen ist, auch Befürworterinnen und Befürworter eines Vorhabens aktiv zu beteiligen und ihre Stimme miteinzubeziehen. Ihre Argumente sind ebenso relevant wie die der kritisch eingestellten Menschen.

#### ZIEL: BERATUNG UND LÖSUNGSFINDUNG

Für alle Beteiligungsprozesse gilt: Eine erfahrene Moderation und Unterstützung entlastet die Teilnehmenden und führt zu besseren Dialogergebnissen. Erfahrungen aus der Praxis der letzten Jahre belegen den positiven Effekt von geschulten Moderatorinnen und Moderatoren, seien es für die Vorbereitungen und Durchführung von formellen Erörterungsterminen, Projektbeiräte, Runde Tische oder begleitende Monitoringgruppen mit Zufallsbürgerinnen und -bürger sowie Vertreterinnen und Vertreter aus Politik und Zivilgesellschaft.

Eine Methode, um eine gemeinsame Vision und/oder Spielregeln für den Umgang in einem Projekt zu entwickeln, ist, Leitsätze gemeinsam niederzuschreiben. An diesen kann sich der Beratungs- und Lösungsfindungsprozess orientieren und sie können als Kontrollinstrument dienen. Im Anhang finden Sie die Leitsätze für gute Beteiligung, die im Beteiligungsprozess zur Entwicklung der Verwaltungsvorschrift und dem Leitfaden entwickelt wurden.

Runde Tische können sich eignen, um verschiedene Vertreterinnen und Vertreter von Interessen zusammenzubringen, sodass sie miteinander und nicht übereinander reden. In diesem Beratungsformat können konzentriert kontroverse Fragestellungen diskutiert werden. Wie bei allen

Formaten ist es wichtig, hier aus Erfahrungen wie dem Runden Tisch in Atdorf und anderen zu lernen und darauf aufzubauen.

Auch Projektbeiräte können sich eignen, um beispielsweise ausgewiesene Projektgegnerinnen und -gegner in einen formalisierten Dialog- und Beratungsprozess zu integrieren. Das Format Werkstatt bietet die Möglichkeit, mit den Teilnehmenden an Lösungen für bestimmte Problemstellungen zu arbeiten. Die Teilnehmer reflektieren in einem anregenden Arbeitsumfeld ihre eigenen Vorstellungen und Wünsche und erarbeiten dann kreative Lösungen. Ein Szenarioprozess ist eine Methode, mit deren Hilfe Vorstellungen über mögliche Entwicklungen in anschaulichen Zukunftsbildern dargestellt werden. Szenarien von der bestmöglichen Situation versus der schlechtmöglichen Situation helfen dabei, Nutzen und Risiken von Projekten einzuschätzen und frühzeitig alle Eventualitäten einzuplanen. Methoden wie „Planning for Real“, Planungszellen und Bürgergutachten sind aufwendiger, finden aber in der Praxis immer mehr Zuspruch. Das Instrument des Metaplans hilft, mit praktischer Visualisierung Argumente und Positionen deutlich herauszuarbeiten, und kann in nahezu jeder Form der gerade genannten Beteiligungsformen eingesetzt werden. Zudem besteht auch hier die Möglichkeit, externe und objektive Gutachter einzubeziehen, um eine glaubwürdige Datengrundlage für Entscheidungen zu schaffen.



## 7.3 Empfehlungen zur Ansprache und Beteiligung von unterschiedlichen Zielgruppen

Beteiligung gehört zur Basisarbeit in der Demokratie. Dabei spielt die Kommunikation auf der zwischenmenschlichen Ebene eine besondere Rolle. Für die Öffentlichkeitsbeteiligung bedeutet dies, dass frühe und nicht-förmliche Beteiligung nicht nur über Institutionen (Träger öffentlicher Belange, Verbände) abläuft, sondern gerade die breite Öffentlichkeit – Betroffene wie Interessierte – einbindet. Die Teilhabe von Bürgerinnen und Bürgern ist dabei noch nicht überall gängige Praxis und bedarf auf beiden Seiten der Übung.

### AUS BÜRGERSICHT DENKEN: WELCHES SELBSTINTERESSE

#### HABEN DIE MENSCHEN AN BETEILIGUNG?

Zunächst ist es wichtig, die Beteiligungs- und Gemeinschaftskultur vor Ort zu kennen, um lokale Dynamiken und Verbindungen sowie Orte und Treiber für Bürgerbeteiligung zu identifizieren. Diese können im Beteiligungsprozess zentrale Ankerpunkte für die Behörden und die Bürgerinnen und Bürger sein.

Innerhalb des Betroffenenkreises sind wiederum verschiedene Gruppen oder „Typen“ zu differenzieren, die unterschiedliche Beweggründe für oder gegen das Vorhaben oder die jeweilige Art der Beteiligung mitbringen. Diese kommunizieren gegebenenfalls über unterschiedliche Kanäle. Mehrere Zugangswege zu Betroffenen und Interessierten sollten identifiziert und die Ansprache, Bekanntmachung und Einladung zur Beteiligung gruppenspezifisch durchgeführt werden.

Dabei gilt aus Sicht der Bürgerinnen und Bürger:

- › „Gute Informationen = gut verständliche Informationen“. Die Hemmschwelle zur Beteiligung sollte möglichst niedrig sein und Motive wie „*ich lerne etwas*“ oder „*da darf ich nicht fehlen*“ können positiv genutzt werden.

- › „Doppelt hält besser“: Mehrere Kanäle der Ansprache, der Informationen, aber auch der Beteiligungsformate sollten gewählt werden, um Bürgerinnen und Bürger zu erreichen, um deren lokales Wissen und Ideen auf verschiedene Weise abholen zu können.

### SPRICH MIT MIR! DEN PERSÖNLICHEN KONTAKT NUTZEN

Die im Leitfadenprozess beteiligten Bürgerinnen und Bürger sahen in der direkten und *persönlichen Ansprache* den Königsweg für eine bessere Integration aller Schichten und Gruppen in den Beteiligungsprozess. Generell fordern sie einen persönlicheren Austausch zwischen der Verwaltung und Bürgerinnen und Bürgern.

Persönlich, so die zufällig ausgewählten Bürgerinnen und Bürger, wird die Ansprache vor allem dann, wenn man die offenen Räume und die informellen Beziehungsnetze vor Ort nutzt. Schulen, Jugendtreffs, Kirchen, Mehrgenerationenhäuser, Frauenorganisationen, Feuerwehr, Vereine oder auch Selbsthilfegruppen können als elementare Multiplikatoren fungieren. Herausforderungen für eine umfassende Beteiligung sind vor allem bestehende Vorurteile auf beiden Seiten, die langsame Entwicklung einer umfassenden Beteiligungskultur und die erforderliche Kontinuität des Engagements über die Länge der Verfahren.

### DIE NÄCHSTE GENERATION BETEILIGEN!

Jugendliche sind leider häufig nicht auf den klassischen Beteiligungsveranstaltungen wie Podiumsdiskussionen und Informationsveranstaltungen vertreten. Selbst bei der Zufallsbürgerauswahl ist die Rückmelderate bei der jungen Generation häufig gering. Um aber gerade die jungen Betroffenen langwieriger Projekte in die Planung miteinzubeziehen, eignen sich gezielte Jugendformate wie Projektwochen oder Aktionstage. Schulen, in denen in Kooperation mit Eltern und Lehrenden Projekte re-

alisiert werden können, eignen sich besonders gut für die Ansprache von jungen Menschen und die Entwicklung einer neuen Beteiligungskultur. Projektgruppen können in Schulen initiiert und Multiplikatoren unter Jugendlichen gefördert werden. Soziale Medien sind ebenfalls besonders geeignet, um Jugendliche für Beteiligung zu begeistern und durch YouTube und Facebook die Dynamik der Mobilisierung durch soziale Netze zu fördern. Den Jugendlichen Anreize zum Mitmachen zu geben, ist ein wichtiger Faktor.

### STILLE GRUPPEN EINLADEN

Außer den klassischen Zufallsbürgerinnen und -bürgern lehrt die Praxis der Beteiligung, dass es Sinn macht, gezielt Menschen in allen Lebenslagen zum Beteiligungsprozess einzuladen. Eine gezielte, aufsuchende Ansprache ist hier geboten.

### VERANSTALTUNGEN BÜRGERFREUNDLICH PLANEN

Eine gute Vorbereitung der Beteiligungsveranstaltungen ist entscheidend. Zum einen gibt es das klare Votum der Bürgerinnen und Bürger, bei Beteiligungsprozessen – wenn möglich – Serien von Veranstaltungen und verschiedene Formate zu nutzen. Zum anderen sollten sie nicht

immer zum gleichen Zeitpunkt stattfinden, um so die Teilnahme nicht nur auf ein Zeitfenster zu reduzieren. Bevorzugt werden Abendtermine und – nachrangig – Termine an Wochenenden. Schulferien oder Großereignisse sollten berücksichtigt werden. Bei den Einladungen ist eine allgemein übliche Vorlaufzeit einzuhalten und gerade auch auf die Verfügbarkeit von Ehrenamtlichen Rücksicht zu nehmen.

Neben der klassischen persönlichen Einladung und Bekanntmachungen über die Medien sind ebenso persönliche Anrufe und die direkte Ansprache zum Beispiel auf der Straße geeignet. Gerade bei jenen, die zum ersten Mal an Beteiligungsverfahren mitmachen, sollte darauf geachtet werden, sie nicht mit Einladungen „zu überfahren“, sondern erstmals Interesse zu wecken, für Beteiligung zu werben und Informationen zu geben.

Bei der Vorbereitung der Veranstaltung gilt: Es darf auch Spaß machen! In guten Räumlichkeiten und mit der nötigen Versorgung mit Essen und Getränken entsteht leicht eine gute Atmosphäre für ein konstruktives Miteinander. Idealerweise kann der Prozess gemeinsam mit Bürgerinnen und Bürgern vorbereitet werden. Das schafft eine gute Atmosphäre.



## 7.4 Empfehlungen zur Nutzung des Internets

Mittlerweile gehört es immer mehr zur gängigen Praxis, Unterlagen im Internet zu veröffentlichen. Dies dient primär der Information. Dabei ist die Umsetzung und Nutzung verschiedener Plattformen zur Information, aber auch zur Konsultation und zum Onlinedialog nicht geregelt und obliegt dem Ermessen des Vorhabenträgers. Bei großen Vorhaben ist eine gesonderte Internetpräsenz empfehlenswert.

Aus Sicht der Bürgerinnen und Bürger ist der Einsatz von neuen Medien unverzichtbarer Teil der Beteiligung. Gleichzeitig sprechen sie sich aber dafür aus, den Effekt der neuen Medien nicht zu überschätzen und den Einsatz von Internetseiten und -foren immer mit klassischen Medien (Printmedien wie Flyer, Zeitungen etc.) zu kombinieren. Für jedes Medium sollen entsprechende Fachleute eingesetzt werden, die die Spielregeln der Medien beherrschen und für den zielgerechten Einsatz Sorge tragen.

Ein bewährtes Mittel ist die Veröffentlichung von FAQs im Internet und die Benennung einer Ansprechperson.

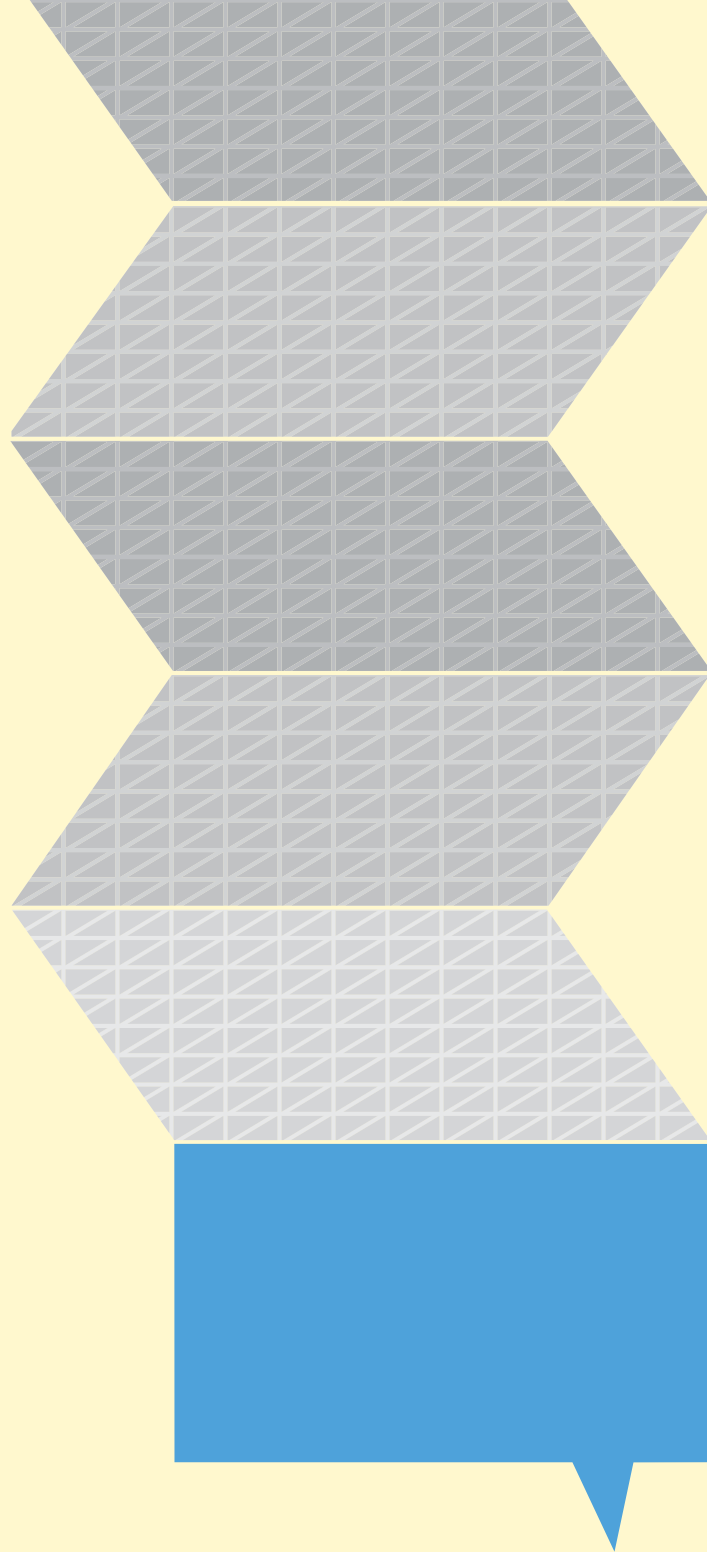
Zu beachten: Im Internet herrscht der Kampf um die Aufmerksamkeit der Nutzerinnen und Nutzer. Daher ist es wichtig, für Beteiligungsprozesse auf Internetseiten und sozialen Medien aktiv zu werben und die Logik der Netzwerkstrukturen zu nutzen, um für Onlinebeteiligung zu mobilisieren. Es sollte Werbung für die Beteiligung auf anderen Internetseiten betrieben werden (Seiten von Parteien, Verbänden, Vereinen usw.), die Online-Beteiligung sinnvoll verlinkt und Banner eingesetzt werden. Auch die klassischen Medien wie Newsletter können „Werbeflächen“ sein. Letztendlich gilt aber: Das Internet kann Foren des Zusammenkommens für Konsultation und gemeinsame Lösungsfindung vor Ort nicht ersetzen.

## 7.5 Empfehlungen zum Umgang mit Gutachten

Der Umgang mit Gutachten ist erfahrungsgemäß umstritten. Bürgerinnen und Bürger misstrauen oft den angeblich vom Investor beeinflussten Gutachterinnen und Gutachtern und legen „Gegengutachten“ vor. Die Vorgabe der Verwaltungsvorschrift empfiehlt, zu einer einvernehmlichen Regelung vor Erteilung des Gutachtauftrags zu kommen. Das erspart viel Misstrauen und unzählige Schleifen von Gegengutachten. Dies erfordert jedoch große Sorgfalt bei der Auswahl der Gutachterinnen und Gutachter. Zudem müssen Interessenkonflikte vermieden werden. Die Gutachterin oder der Gutachter darf nicht potenzielle Auftragnehmerin oder Auftragnehmer sein.

Ein Vorschlag ist die Einsetzung eines Auswahlgremiums für die Gutachterausswahl. Ideal ist die gemeinsame Einigung der verschiedenen Interessen auf den Gegenstand und die Fragestellung des Gutachtens sowie den

zu beauftragenden Gutachter. Gleichwohl sind Fälle denkbar, in denen solch ein einvernehmliches Vorgehen aussichtslos ist. Hier sollte nach dem Grundsatz der Augenhöhe die Verwaltung den Investor dazu bewegen, bei begründeten Bedenken weitere Gutachten einzuholen oder zu finanzieren. Auch hier gilt der Grundsatz der Transparenz und Offenheit. Ist das Land Investor (Vorhabenträger), sollte es entsprechende Kosten vorsorglich einkalkulieren, denn die fachliche Expertise kann bereits befriedenden Charakter haben. Das Beispiel des Tunnelfilterdialogs in Schwäbisch Gmünd belegt dies eindrucksvoll. Damals zeigte sich, dass der von Bürgerinnen und Bürgern geforderte Rußfilter für Abgase aus einem Straßentunnel technisch wirkungslos gewesen wäre.



08

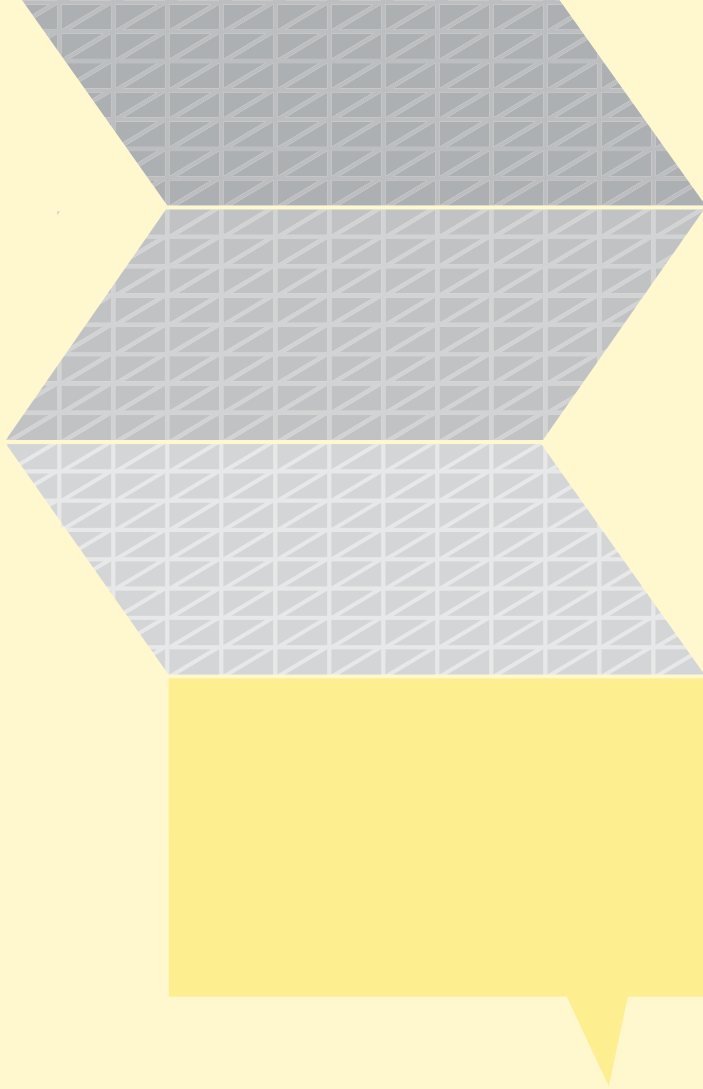
# Evaluation und Bewertung des Beteiligungsverfahrens

Nach Abschluss der nicht-förmlichen Öffentlichkeitsbeteiligung empfiehlt die Landesregierung dem Vorhabenträger, das Vorgehen zu bewerten. Bereits während des Beteiligungsscopings sollten Zielvereinbarungen und Kriterien für die Evaluation des Verfahrens festgelegt werden. Es sollten sowohl quantitative Kennzahlen als auch qualitative Erfolgsfaktoren darin erfasst werden. Beispiele sind:

1. die Anzahl der Einwendungen im formellen Verfahren,
2. die qualitative Bewertung der Medienberichterstattung,
3. die Anzahl/Reichweite der Beteiligten im Dialogprozess sowie
4. die qualitative Bewertung der Beteiligungsverfahren durch Feedbackbögen/Umfragen auf den Bürgerveranstaltungen und/oder auf der Internetplattform.

Die Bürger- und Öffentlichkeitsbeteiligung sollte sowohl auf die Qualität und Akzeptanz der Durchführung wie auf die Wirkung auf Planung und Verfahrensführung hin evaluiert und bewertet werden. Vorlagen und gute Beispiele zur Bewertung sollen zur stetigen Verbesserung der Prozesse und zu einer transparenteren Kosten-Nutzen-Bewertung der Beteiligungsarchitektur dienen.





09

## Checkliste: Hinwirken auf dritte Vorhabenträger



## ZUR DURCHFÜHRUNG DER FRÜHEN UND DER NICHT-FÖRMLICHEN ÖFFENTLICHKEITSBETEILIGUNG

Gute Kommunikation und Dialogorientierung sind essenziell für jedes Beteiligungsverfahren. Die folgenden zehn Eckpunkte sollen Behörden in der hinwirkenden Beratung an dritte Vorhabenträger von Infrastrukturprojekten Orientierung geben, wie man Kommunikation in Beteiligungsverfahren gestalten sollte. *Offenheit und Transparenz* sind die Leitprinzipien einer gelungenen Kommunikation.

- ✓ Aufgeschlossene und wertschätzende Grundhaltung: Von einer aufgeschlossenen und wertschätzenden Grundeinstellung zu Partizipationsprozessen kann man sprechen, wenn Beteiligungsverfahren nicht bloß als PR-Maßnahmen interpretiert werden, sondern als ernsthafter Dialog auf Augenhöhe, der für beide Seiten einen Mehrwert hat. Nur wenn die Beteiligten sich ernst genommen fühlen, werden sie die Ergebnisse der Beteiligung akzeptieren. Dazu gehört, dass Beteiligung als wichtiges Element in der Projektentwicklung integriert ist.
- ✓ Frühzeitigkeit: Bei der Planung und Umsetzung von Infrastrukturprojekten ist häufig ein Beteiligungsparadox erkennbar: Mit zunehmender Konkretisierung des Projekts sinken die Gestaltungsspielräume, aber das Interesse bei der breiten Öffentlichkeit steigt. Deshalb sollte die Öffentlichkeit so früh wie möglich vor der Einreichung der Antragsunterlagen konsultiert werden, damit alle relevanten Sichtweisen bereits bei der Entwicklung von Plänen und Varianten einfließen können. Die Behörde sollte auf die Richtlinie VDI 7000 hinweisen, die sich an das Management richtet und wichtige Empfehlungen für die Vorhabenplanung samt früher Öffentlichkeitsbeteiligung gibt. Ferner sollte die VDI 7001 empfohlen werden, die Hinweise für die Kommunikation und Öffentlichkeitsbeteiligung während aller Planungs- und Ausführungsphasen gibt.
- ✓ Offenheit für echte Planänderungen: Im Zentrum des Beteiligungsverfahrens muss eine noch offene Frage („Gestaltungsspielraum“) stehen, die im Verlauf der Beteiligung beantwortet werden kann. Die Ergebnisse der Partizipationsbemühungen müssen also tatsächlichen Einfluss auf die Gestaltung der Infrastrukturmaßnahme haben und transparent in die Entscheidungsprozesse der Vorhabenträger einfließen. Diese Wirkung sollte auch bewusst nach außen kommuniziert werden.
- ✓ Aktive Einbindung aller Akteure: In Beteiligungsverfahren sollten möglichst alle relevanten Akteure aktiv vom Vorhabenträger einbezogen werden, auch wenn eine repräsentative Zusammensetzung aus praktischen Gründen selten erreicht werden kann. Es empfiehlt sich, darüber zu berichten, wer, warum und wie eingeladen wurde und wie der Prozess ablief. Direkte Ansprache und Gesicht zeigen ist der Weg zur echten Beteiligung.
- ✓ Informationen verständlich bereitstellen: Alle Informationen, die für das Vorhaben relevant sind (Pläne, Zweck des Vorhabens, Beteiligungsmöglichkeiten, Eigenauskunft der Vorhabenträger), müssen in einer für Laien verständlichen Sprache rechtzeitig und über verschiedene Medien transportiert werden, damit alle erreicht werden (Barrierefreiheit der Informationen). Visualisierungstechniken, Grafiken und Kurzfilme eignen sich besonders, um komplexe Zusammenhänge darzustellen.
- ✓ Spielraum und Spielregeln der Beteiligung klar kommunizieren: Der Beteiligungsprozess muss ein definiertes Mandat und klare Spielregeln haben, die entsprechend kommuniziert werden. Die Kenntnis der (rechtlichen) Rahmenbedingungen und gemeinsam formulierte Spielregeln sollen vor falschen Erwartungen und einer Verschärfung des Konflikts schützen.

- ✓ **Umfassende Faktenklärung:** Um ein gemeinsames Verständnis des Problems und die möglichen Konsequenzen der geplanten Vorhaben zu entwickeln sowie eine Versachlichung der Diskussion zu fördern, ist eine systematische und gemeinsame Faktenklärung („Joint Fact Finding“ Methode) erfolgversprechend. Zudem verpflichtet ein gemeinsames Verständnis der Faktelage die Teilnehmenden des Verfahrens auch auf ein möglichst kooperatives Vorgehen. Die gemeinsame Auswahl von Gutachterinnen und Gutachtern oder die gemeinsame Festlegung von Methodik, Annahmen und Fragen können hier langwierige und kostenintensive Gutachterschlachten verhindern.
- ✓ **Kosten der Öffentlichkeitsbeteiligung einplanen und Finanzierung offenlegen:** Der Vorhabenträger sollte die Öffentlichkeitsbeteiligung in seinem Budget einplanen und Transparenz über die Finanzierungssituation des Beteiligungsverfahrens sowie über die Herkunft der finanziellen Mittel gewährleisten. Dies ist der Qualität und Fairness des Beteiligungsprozesses dienlich. Die Verwaltung sollte private Vorhabenträger auf die VDI-Richtlinie 7000 hinweisen. Der VDI hat ferner in seiner Stellungnahme vom März 2013 und in der Richtlinie VDI 7001 Hinweise zur Budgetierung der Öffentlichkeitsbeteiligung gegeben.
- ✓ **Unabhängige Moderation und Dokumentation:** Gerade wenn großes Misstrauen gegenüber dem Vorhabenträger herrscht, ist eine unabhängige Dokumentation und Moderation wichtig, um Vertrauen aufzubauen. Erfahrene Prozessbegleiter und Moderatoren sollten einbezogen werden.
- ✓ **Professionelle Prozessgestaltung und Flexibilität:** Ohne professionelles Handwerkszeug ist keine zielführende Auseinandersetzung im Dialog möglich. Der Einsatz von Instrumenten und Methoden der Information und Kommunikation muss dabei flexibel bleiben und sich fall- und situationspezifischen Gegebenheiten anpassen können. Ein Beteiligungsplan sollte unter Einbindung der Akteure erstellt werden.

# 10 Literaturverzeichnis

38. Ministerkonferenz für Raumordnung, Beschluss vom 24.10.2011, online verfügbar unter: <http://www.bmvbs.de/cae/servlet/contentblob/84818/publicationFile/57656/ministerkonferenz-mkro-2011-beschluss-2.pdf>
69. Deutscher Juristentag, Beschlüsse, Abteilung Öffentliches Recht, Seiten 12 bis 16, online verfügbar unter: [http://www.djt.de/fileadmin/downloads/69/120921\\_djt\\_69\\_beschlusse\\_web\\_rz.pdf](http://www.djt.de/fileadmin/downloads/69/120921_djt_69_beschlusse_web_rz.pdf)
- Amt der Vorarlberger Landesregierung (Hrsg.), Handbuch Bürgerbeteiligung für Land und Gewinden, Bregenz, April 2010.
- Prof. Dr. Ivo Appel, Staat und Bürger im Umweltverwaltungsverfahren, in NVwZ 2012, S. 1361 ff.
- Beirat Verwaltungsverfahrenrecht beim Bundesministerium des Innern zur Diskussion um mehr Bürgerbeteiligung bei Großvorhaben, in NVwZ 2011, S. 859 f.
- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), Beteiligungskompass, online verfügbar unter: <http://www.beteiligungskompass.org>, Stand Oktober 2013.
- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), Politik beleben, Bürger beteiligen. Autoren: Hierlemann/ Wohlfarth, Gütersloh, 2010.
- Prof. Dr. Hans-Jörg Birk, Frühzeitige Bürgerbeteiligung – das Konzept des Entwurfs eines Gesetzes zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinheitlichung von Planfeststellungsverfahren – in DVBl. 2012, S. 1000 ff.
- Böhm, Prof. Dr. Monika, Bürgerbeteiligung nach Stuttgart 21: Änderungsbedarf und -perspektiven, in: Natur und Recht (NuR) 33. Jahrgang, Heft 9, September 2011, S. 614 – 619.
- Prof. Dr. Monika Böhm, Die direkte Demokratie in der Schweiz, in DÖV 2013, S. 1 ff.
- Bund Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V. (BUND), Sechs-Punkte-Programm zum Ausbau und zur Effektivierung der Bürger- und Verbandsbeteiligung des BUND, 02. Februar 2012
- Bundeskazleramt Österreich/Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (Hrsg.), Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung. Empfehlungen für die gute Praxis, 2009.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.), Handbuch für eine gute Bürgerbeteiligung. Planung von Großvorhaben im Verkehrssektor, Berlin, November 2012.
- Bundestag, Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, BT-Drs. 17(15)375-A Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Gutachten Universität Osnabrück) und BT-Drs. 17(15)375-B Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Gutachten De Witt) und BT-Drs. 17(15)375-C Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Gutachten Andrea Versteyl Rechtsanwälte).
- Prof. Dr. Martin Burgi, Das Bedarfserörterungsverfahren: Eine Reformoption für die Bürgerbeteiligung bei Großprojekten, in NVwZ 2012, S. 277 ff.
- Dialog schafft Zukunft – Fortschritt durch Akzeptanz. NRW. Geschäftsstelle des Landes NRW im Ministerium für Wirtschaft, Energie, Industrie, Mittelstand und Handwerk (Hrsg.), Werkzeugkasten Dialog und Beteiligung. Ein Leitfaden zur Öffentlichkeitsbeteiligung, Düsseldorf, November 2012, online verfügbar unter: <http://www.dialog-schafft-zukunft.nrw.de/dialogwissen>, Stand Juni 2013.
- Rechtsanwalt Professor Dr. Dolde, Neue Formen der Bürgerbeteiligung? in NVwZ 2013, 769 ff.
- Prof. Dr. Wilfried Erbguth, Infrastrukturgroßprojekte: Akzeptanz durch Verfahren und Raumordnung, in DÖV 2012, S. 821 ff.
- Forum Bürgerstadt Leipzig (Hrsg.), Rahmenordnung Bürgerbeteiligung. Entwicklung der Eckpunkte der Rahmenordnung. Stand des Verfahrens, Präsentation vom Januar 2010.
- Fraktion Bündnis90/Die Grünen (Hrsg.), Öffentlichkeit beteiligen Planungsrechtliche Beteiligungsmöglichkeiten heute und in der Perspektive, 2013
- Führungsakademie Baden-Württemberg (Hrsg.), Leitfaden für Bürgerbeteiligung in der Landesverwaltung, 20. Führungslehrgang 2012/2013.
- Fachanwalt Klaus Fülßer und Rechtsreferendar Lars Kinder, Die Möglichkeiten zur Effektivierung des Erörterungstermins, im Rahmen des geltenden Rechts, in UPR 2012, 168 ff.
- Prof. Dr. Annette Guckelberger, Formen von Öffentlichkeit und Öffentlichkeitsbeteiligung im Umweltverwaltungsrecht, in VerwArchiv 2012, S. 32 ff.
- Prof. Elke Gurlit, Neue Formen der Bürgerbeteiligung? – Planung und Zulassung von Projekten in der parlamentarischen Demokratie, in JZ 2012, 833 ff.
- Prof. Dr. h.c. Hien, Präsident des Bundesverwaltungsgerichts a.D., Partizipation in Planungsverfahren, in UPR 2012, S. 128 ff.
- Prof. Ekkehard Hofmann, Die Modernisierung des Planungsrechts: das Energierecht als neues Paradigma der Öffentlichkeitsbeteiligung in einer Planungskaskade? in JZ 2012, S. 701 ff.
- Prof. Dr. Bernd Holznagel LL.M. und Prof. Dr. Ulrich Ramsauer, Förderung der Mediation in Planungsverfahren - Vorschläge für den Gesetzgeber, Rechtsgutachten im Auftrag der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen
- Rechtsanwalt Dr. Remo Klinger, Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung in der Planfeststellung, in ZUR 20012, S. 201 f.
- Prof. Matthias Knauff, Öffentlichkeitsbeteiligung im Verwaltungsverfahren, in DÖV 2012, S. 1 ff.
- Rechtsanwälte Dr. Thomas Krappel und Dr. Benedict Freiherr von Süßkind-Schwendi, Der Entwurf eines „PIVereinHG“: Öffentlichkeitsbeteiligung, Verfahrensvereinheitlichung und Verfahrensbeschleunigung, in UPR 2012, S. 255 ff.

- Prof. Dr. Jürgen Kühling, Anforderungen an ein zukunftsfähiges Infrastrukturrecht, in DVBl. 2013, 1093 ff.
- Michael Lederer, Positionspapier Partizipation, Bregenz, 2008.
- Dr. André Lippert, Die Bedeutung der Öffentlichkeitsbeteiligung bei großen Infrastrukturvorhaben, in ZUR 2013, S. 203 ff.
- Rechtsanwalt Thomas Mehler, Verknüpfung des Ergebnisses einer Mediation mit der fachplanerischen Abwägung, in NVwZ 2012, S. 1288 ff.
- Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), Handreichungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung im Umweltbereich, Düsseldorf, 2012.
- Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg, Fachtagung vom 11. Juli 2012, <http://www.um.baden-wuerttemberg.de/servlet/is/104257/>
- Rechtsanwalt Dr. Alexander Schink, Staatssekretär a.D., Öffentlichkeitsbeteiligung – Beschleunigung – Akzeptanz, in DVBl. 2011, S. 1377 ff.
- Prof. Dr. Alexander Schmidt, Zur Diskussion über erweiterte Klagebefugnisse im Umweltschutzrecht – auch auf vorgelagerten Planungsebenen, in ZUR 2012, S. 210 ff.
- Ministerialrat Dr. Heribert Schmitz und Regierungsdirektor Lorenz Prell, Planungsvereinheitlichungsgesetz, in NVwZ 2013, 745 ff.
- Ministerialrat Dr. jur. Klaus Schönenbroicher, Der Entwurf eines Planvereinheitlichungsgesetzes des Bundes, in VWBIBW 2012, S. 445 ff.
- Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt Berlin (Hrsg.), Handbuch zur Partizipation, Berlin, Juni 2011.
- Privatdozent Dr. Thorsten Siegel, Mediation in der Planfeststellung: Klare Trennung oder funktionale Verschränkung? in DVBl. 2012, S. 1003 ff.
- Stadt Heidelberg (Hrsg.): Leitlinien Bürgerbeteiligung, Heidelberg, Oktober 2012.
- Stadt Regensburg, Planungs- und Baureferat (Hrsg.), Leitfaden zur Durchführung von Bürgerinformationsveranstaltungen und Bürgerbeteiligungsverfahren, Regensburg, März 2007.
- Städtetag Baden-Württemberg (Hrsg.), Hinweise und Empfehlungen zur Bürgermitwirkung in der Kommunalpolitik, August 2012.
- Prof. Dr. Jutta Stender-Vorwachs, Neue Formen der Bürgerbeteiligung? in NVwZ 2012, S. 1061 ff.
- Stiftung Mitarbeit, Wegweiser Bürgergesellschaft, online verfügbar unter: <http://www.buergergesellschaft.de/praxishilfen/103674>, Stand Juni 2013.
- SPD-Bundestagsfraktion, BT-Drs. 17/9156 SPD-Antrag „Für einen neuen Infrastrukturskondensat“
- SPD-Bundestagsfraktion, Konzept für Bürgerbeteiligung und Planungsbeschleunigung Gemeinsam Zukunft planen – Infrastruktur bürgerfreundlich voranbringen, online verfügbar unter: [http://www.spdfraktion.de/sites/default/files/konzept\\_buergerbeteiligung\\_und\\_planungsbeschleunigung-1.pdf](http://www.spdfraktion.de/sites/default/files/konzept_buergerbeteiligung_und_planungsbeschleunigung-1.pdf).
- Prof. Dr. Bernhard Stürer, Das Planvereinheitlichungsgesetz, in DVBl. 2013, S. 700 ff.
- Prof. Dr. Bernhard Stürer, Stuttgart 21: Empfehlen sich Änderungen des Bau-, Fachplanungs- und Immissionsschutzrechts? in DVBl. 2012, S. 885 ff.
- Dr. Martin Thormann, Der Bürgerhaushalt und die digitale Demokratie, in DÖV 2013, S. 325 ff.
- Universität Koblenz-Landau, Campus Landau, Institut für Sozialwissenschaft (Hrsg.): Bürgerbeteiligung im Rahmen der Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz. Gutachten zur Bürgerbeteiligung in der Freiwilligkeitsphase Leitfaden für kommunale Gebietskörperschaften, Landau, Juli 2010.
- Mei Wu „Öffentlichkeitsbeteiligung an umweltrechtlichen Fachplanungen“, 2013.
- Dr. Reinhard Wulfhorst, Konsequenzen aus „Stuttgart 21“, in DÖV 2011, S. 581 ff.
- Prof. Dr. Jan Ziekow, Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung, in NVwZ 2013, 754 ff.
- Prof. Dr. Jan Ziekow, Neue Formen der Bürgerbeteiligung? Planung und Zulassung von Projekten in der parlamentarischen Demokratie, 2012
- Ministerialdirigent Dr. Jörg Wagner und Rechtsanwalt Marcus Hehn, Mediation im öffentlichen Bereich – Rechtsfragen, in UPR 2013, S. 1 ff.
- Prof. Dr. Gerd Winter, Reform des Verwaltungsverfahrens nach „Stuttgart 21“, in ZUR 2012, S. 329 f.
- Ministerialdirektor Dr. Heribert O. Zinell, Perspektive Bürgergesellschaft, in VWBIBW 2012, S. 172 ff.

# 11 Anhang

---

## 11.1 Verwaltungsvorschrift zur Intensivierung der Öffentlichkeitsbeteiligung in Planungs- und Zulassungsverfahren

## Verwaltungsvorschrift der Landesregierung zur Intensivierung der Öffentlichkeitsbeteiligung in Planungs- und Zulassungsverfahren (VwV Öffentlichkeitsbeteiligung)

Vom 17. Dezember 2013 (- Az.: Staatsministerium 0142 -)

### 1. Allgemeines

#### 1.1 Ziele

Diese Verwaltungsvorschrift hat das Ziel, die Beteiligungskultur zu fördern und diese aufgrund der langjährigen Erfahrungen in der Landesverwaltung mit der Öffentlichkeitsbeteiligung weiterzuentwickeln. Augenhöhe, Transparenz und die Einbeziehung von Bürgerideen sind das Ziel einer stärkeren Öffentlichkeitsbeteiligung. Die Öffentlichkeitsbeteiligung bei Planungs- und Zulassungsverfahren soll die Qualität der Planungen und ihrer Durchführung weiter verbessern sowie Lösungswege und Alternativen bei Konflikten aufzeigen. Sie soll die Entscheidung der Behörde mit vorbereiten. Wegen der Vorbildfunktion des Landes stellt diese Verwaltungsvorschrift spezifische Anforderungen an das Land als Vorhabenträger auf.

#### 1.2 Anwendungsbereich

Diese Verwaltungsvorschrift ist von staatlichen Verwaltungsbehörden im Sinne von § 1 des Landesverwaltungsgesetzes (LVG) bei der Planung, Zulassung und Realisierung von Vorhaben, die beteiligungsrelevant sind, anzuwenden. Beteiligungsrelevant sind alle Vorhaben, für deren Zulassung ein Planfeststellungsverfahren oder ein Genehmigungsverfahren nach § 10 des Bundesimmissionsschutzgesetzes durchzuführen ist. Landesrechtliche Bestimmungen bleiben unberührt, soweit diese weitergehend sind.

#### 1.3 Begriffsbestimmungen

##### 1.3.1 Land als Vorhabenträger

Das Land ist Vorhabenträger, wenn staatliche Verwaltungsbehörden im Sinne von § 1 LVG beteiligungsrelevante Vorhaben planen und realisieren.

### 1.3.2 Dritte Vorhabenträger

Dritte Vorhabenträger sind private oder kommunale Träger von beteiligungsrelevanten Vorhaben. Soweit das Land Vorhaben im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung plant und realisiert, gelten die Vorgaben dieser Verwaltungsvorschrift für dritte Vorhabenträger.

### 1.3.3 Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung

Die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung ist die frühzeitige Beteiligung der Öffentlichkeit durch den Vorhabenträger, bei der diese möglichst vor Antragstellung über die Ziele des Vorhabens, die Mittel, es zu verwirklichen, und die voraussichtlichen Auswirkungen des Vorhabens unterrichtet sowie ihr Gelegenheit zur Äußerung und Erörterung gegeben wird.

### 1.3.4 Nicht-förmliche Öffentlichkeitsbeteiligung

Die nicht-förmliche Öffentlichkeitsbeteiligung ist die Beteiligung der Öffentlichkeit nach der Antragstellung oder der sonstigen Verfahrenseinleitung, die während eines Verwaltungsverfahrens ergänzend zur förmlichen Öffentlichkeitsbeteiligung durchgeführt wird.

### 1.3.5 Beteiligungsscoping

Das Beteiligungsscoping ist der Meinungs austausch zu den Fragen, ob eine zusätzliche Bürgerbeteiligung neben den gesetzlich vorgesehenen Beteiligungsformen zweckmäßig ist und welche Methoden im Rahmen einer frühen oder nicht-förmlichen Öffentlichkeitsbeteiligung gegebenenfalls eingesetzt werden können.

### 1.3.6 Nachlaufende Öffentlichkeitsbeteiligung

Die nachlaufende Öffentlichkeitsbeteiligung ist die Beteiligung der betroffenen Öffentlichkeit durch den Vorhabenträger nach Erlass der Zulassungsentscheidung während der Vorhabenrealisierung.

## 1.4 Aufgabe von Vertretern des Landes in privatrechtlichen Unternehmen

Die Vertreter des Landes in privatrechtlichen Unternehmen des Landes sollen im Rahmen von § 65 Abs. 4 der Landeshaushaltsordnung auf die Beachtung dieser Verwaltungsvorschrift hinwirken.

## 2. Raumordnungsverfahren

### 2.1 Aufgabe des Landes als Vorhabenträger

Das Land als Vorhabenträger hat vor Einleitung eines Raumordnungsverfahrens für beteiligungsrelevante Vorhaben die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung und nach Einleitung des Raumordnungsverfahrens die nicht-förmliche Öffentlichkeitsbeteiligung, wenn das Ergebnis des Beteiligungsscoping dies vorsieht, durchzuführen.

### 2.2 Aufgabe der zuständigen Behörde bei dritten Vorhabenträgern

Die zuständige Behörde im Raumordnungsverfahren hat vor Einleitung eines Raumordnungsverfahrens für beteiligungsrelevante Vorhaben darauf hinzuwirken, dass dritte Vorhabenträger die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung und nach Einleitung des Raumordnungsverfahrens die nicht-förmliche Öffentlichkeitsbeteiligung, wenn das Ergebnis des Beteiligungsscoping dies vorsieht, durchführen. Dabei soll die Behörde den dritten Vorhabenträger auf die Richtlinien VDI 7000 und 7001 hinweisen.

## 3. Zulassungsverfahren

### 3.1 Aufgabe des Landes als Vorhabenträger

Das Land als Vorhabenträger hat vor Beantragung der Zulassung eines beteiligungsrelevanten Vorhabens die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung und nach Beantragung des Zulassungsverfahrens die nicht-förmliche Öffentlichkeitsbeteiligung, wenn das Ergebnis des Beteiligungsscoping dies vorsieht, durchzuführen.

### 3.2 Aufgabe der zuständigen Behörde bei dritten Vorhabenträgern

Die zuständige Behörde im Zulassungsverfahren hat darauf hinzuwirken, dass dritte Vorhabenträger vor der Beantragung der Zulassung eines beteiligungsrelevanten Vorhabens die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung und nach Beantragung des Zulassungsverfahrens die nicht-förmliche Öffentlichkeitsbeteiligung, wenn das Ergebnis



des Beteiligungsscoping dies vorsieht, durchführen. Dabei soll die Behörde den dritten Vorhabenträger auf die Richtlinien VDI 7000 und 7001 hinweisen.

#### 4. Anforderungen an das Beteiligungsscoping

Auf Grundlage einer Umfeldanalyse soll der Vorhabenträger einen Kreis von Vertretern der Nachbarschaft und der vom geplanten Vorhaben betroffenen Belange sowie interessierte Bürgerinnen und Bürger einladen, um gemeinsam die geeigneten Formen der Öffentlichkeitsbeteiligung zu entwickeln. Der Vorhabenträger entscheidet, soweit nicht in gesetzlichen Vorschriften anderes vorgegeben, über die Durchführung und die Auswahl der geeigneten Formen der Öffentlichkeitsbeteiligung. Zeigt in Fällen von Nummer 2.1 und 3.1 (Land als Vorhabenträger) die Umfeldanalyse, dass das Verfahren offenkundig unstreitig ist, kann zudem von einer Einladung abgesehen werden. Diese Verfahrensentscheidung ist von der Behörde aktenkundig zu machen.

#### 5. Anforderungen an die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung

Die Anforderungen an die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung ergeben sich aus Nummer 1.3.3 dieser Verwaltungsvorschrift oder Landesrecht, soweit es weitergehende Regelungen enthält. Um die geeigneten Beteiligungsformen einsetzen und entwickeln zu können, soll der Vorhabenträger frühzeitig ein Beteiligungsscoping im Hinblick auf die frühe Beteiligung durchführen. Wenn das Land Vorhabenträger ist, sind im Rahmen der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung die Planungsalternativen und die sogenannte Null-Variante, also der Verzicht auf das Vorhaben, sowie die jeweiligen Folgen darzustellen und zu erörtern.

#### 6. Anforderungen an die nicht-förmliche Öffentlichkeitsbeteiligung

Die nicht-förmliche Öffentlichkeitsbeteiligung schließt nach Antragstellung an die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung an. Sie begleitet und ergänzt die förmliche Öffentlichkeitsbeteiligung. Um die geeigneten Beteiligungsformen einsetzen und entwickeln zu können, soll der Vorhabenträger frühzeitig ein Beteiligungsscoping im Hinblick auf die nicht-förmliche Beteiligung durchführen. Abschichtungen sind zulässig, um die Wiederholung von in der Öffentlichkeit bereits erörterten Fragen zu vermeiden. Ergebnis kann auch das Absehen von weiteren Beteiligungsformen sein, wenn die frühe und

die förmliche Öffentlichkeitsbeteiligung als ausreichend angesehen werden können oder höherrangiges Recht dies verlangt.

## 7. Erörterungstermin im Raumordnungs- und Zulassungsverfahren

### 7.1 Durchführung des Erörterungstermins im Raumordnungsverfahren

Die zuständige Behörde im Raumordnungsverfahren soll im Raumordnungsverfahren einen Erörterungstermin entsprechend § 73 Abs. 6 des Landesverwaltungsverfahrensgesetzes durchführen, um die fristgemäß vorgebrachten Stellungnahmen zu erörtern. Ausnahmsweise kann die Behörde von der gemeinsamen Erörterung absehen, insbesondere wenn keine oder wenige Äußerungen vorgebracht wurden oder dies im Beteiligungsscoping empfohlen wurde.

### 7.2 Durchführung des Erörterungstermins im Zulassungsverfahren

Soweit das Fachrecht im Planfeststellungsverfahren die Durchführung eines Erörterungstermins in das Ermessen der Anhörungs- beziehungsweise Planfeststellungsbehörde stellt, soll diese den Erörterungstermin durchführen. Ausnahmsweise kann die Behörde von der gemeinsamen Erörterung absehen, insbesondere wenn keine oder wenige Einwendungen erhoben oder Stellungnahmen abgegeben wurden oder wenn dies im Beteiligungsscoping empfohlen wurde.

## 8. Verzahnung der frühen und der nicht-förmlichen Öffentlichkeitsbeteiligung mit dem Verwaltungsverfahren

### 8.1 Scoping-Termin

Soweit Erkenntnisse und Ergebnisse der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung vorliegen, sollen sie im Scopingtermin berücksichtigt werden.

### 8.2 Vorbereitung des Erörterungstermins

Die zuständige Behörde hat zur Vorbereitung des Erörterungstermins den Vorhabenträger zum Stand der Erkenntnisse und der Ergebnisse der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung sowie der nicht-förmlichen Öffentlichkeitsbeteiligung anzuhören. Das Land als Vorhabenträger hat diese Anhörung durch Vorlage eines schriftlichen Berichts,

der die wesentlichen Schritte und Ergebnisse der frühen und nicht-förmlichen Öffentlichkeitsbeteiligung zusammenfasst, vorzubereiten. Ausnahmsweise kann die Berichtsvorlage als Anhörung ausreichen.

### 8.3 Vertiefung der nicht-förmlichen Öffentlichkeitsbeteiligung

Die zuständige Behörde kann dem Vorhabenträger vorschlagen, die nicht-förmliche Öffentlichkeitsbeteiligung zu vertiefen, wenn sich im Vorfeld eines Erörterungstermins ein großes Konfliktpotenzial abzeichnet, das eine lang andauernde und konfliktreiche Erörterung erwarten lässt. Von großem Konfliktpotenzial ist auszugehen, wenn mehr als 3.000 Einwendungen vorgebracht, sich mehr als zehn Kommunalvertretungsorgane ablehnend zu dem Vorhaben geäußert haben oder die Anhörung nach Nummer 7.2 zu einer solchen Konflikteinschätzung führt. Zur Vertiefung kann eine Mediation angeregt werden. Der Erörterungstermin soll spätestens sechs Monate nach dem Vorschlag zur Vertiefung ungeachtet deren Ergebnisse anberaumt werden.

### 8.4 Durchführung Erörterungstermin

Die zuständige Behörde hat zu einem Erörterungstermin die Öffentlichkeit zuzulassen, soweit dem höherrangiges Recht nicht entgegensteht. Im Einzelfall kann aus besonderen Gründen die Öffentlichkeit ausgeschlossen werden. Des Weiteren kann sie einem Kreis von Personen, die im Rahmen der nicht-förmlichen Öffentlichkeitsbeteiligung bestimmt worden sind, die Möglichkeit zur zusammenhängenden Darstellung des Verlaufs und der Ergebnisse der frühen und nicht-förmlichen Öffentlichkeitsbeteiligung sowie die Möglichkeit zur Stellungnahme zu den behandelten Belangen im Erörterungstermin geben.

### 8.5 Amtsermittlungs- und Begründungsgebot

#### 8.5.1 Amtsermittlung

Die zuständige Behörde hat die frühe und die nicht-förmliche Öffentlichkeitsbeteiligung des Vorhabenträgers zu unterstützen. Die Amtsermittlung der zuständigen Behörde erstreckt sich auf Erkenntnisse und Ergebnisse der frühen und der nicht-förmlichen Öffentlichkeitsbeteiligung.

### 8.5.2 Begründung der Entscheidung

Die zuständige Behörde hat die Erkenntnisse und Ergebnisse der frühen und der nicht-förmlichen Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen der Entscheidung, insbesondere bei der Sachverhaltsdarstellung und der Begründung, darzustellen und zu bewerten.

## 9. Übergreifende Verfahrensanforderungen

### 9.1 Nutzung des Internets

Das Land als Vorhabenträger soll zur Unterstützung der frühen und der nicht-förmlichen Öffentlichkeitsbeteiligung Unterlagen im Internet veröffentlichen. Dort sind alle Unterlagen einzustellen, die für die Information der Öffentlichkeit nicht unwesentlich sind.

### 9.2 Einigungsgrundsatz

Die zuständige Behörde soll in jeder Verfahrensphase auf eine Einigung zwischen dem Vorhabenträger und Dritten hinwirken, soweit dem gesetzliche Regelungen nicht entgegenstehen. Die Behörde wirkt darauf hin, dass Gutachtaufträge und Fragestellungen einvernehmlich formuliert werden.

## 10. Nachlaufende Öffentlichkeitsbeteiligung

Das Land als Vorhabenträger kann eine nachlaufende Öffentlichkeitsbeteiligung durchführen. Dies kann insbesondere dann sinnvoll sein, wenn zwischen Zulassungsentscheidung und Vorhabenrealisierung mehrere Jahre liegen und sich viele Einwendungen in den förmlichen oder nicht-förmlichen Verfahren auf Fragen des Bauablaufes bzw. Beeinträchtigungen und Belästigungen durch die Bauzeit bezogen.

## 11. Evaluation

Diese Verwaltungsvorschrift ist ein Jahr nach Inkrafttreten zu evaluieren.

## 12. Geltungsdauer

Diese Verwaltungsvorschrift tritt am Tag nach ihrer Bekanntgabe in Kraft und gilt sieben Jahre.

## 11.2 Gute Öffentlichkeitsbeteiligung in der Planung von Infrastrukturprojekten in Baden-Württemberg

Innerhalb des Beteiligungsverfahrens zur Entwicklung der Verwaltungsvorschrift und des Leitfadens wurde die Methode der Leitsatzentwicklung genutzt. Folgende Leitsätze sind entstanden:

Gute Öffentlichkeitsbeteiligung in der Planung von Infrastrukturprojekten in Baden-Württemberg

1. ... ist das Ergebnis einer neuen Planungskultur, in der Dialoge mit Bürgerinnen und Bürgern aktiv gefördert und als wichtiger Teil des Planungsprozesses verstanden werden.
2. ... gelingt in einem von möglichst vielen Beteiligten akzeptierten, transparenten und verbindlichen Prozess. Dabei herrschen von Anfang an und zu jeder Zeit Klarheit und möglichst breite Zustimmung über Zielsetzung, Gestaltungsspielräume, Prozesse, Spielregeln und den Umgang mit den Ergebnissen.
3. ... bezieht die Öffentlichkeit so früh wie möglich ein, um relevante Sichtweisen von Handlungsoptionen frühzeitig zu identifizieren und Gestaltungsspielräume im Planungsprozess voll auszuschöpfen.
4. ... gelingt, wenn Beteiligungsmöglichkeiten für alle Interessierten offenstehen und aktiv beworben werden, die Betroffenen am Dialog teilnehmen, Beteiligungshindernisse im Vorfeld ausgeräumt werden und eine neutrale Moderation bei Bedarf zur Ermöglichung des Austauschs und der Prozesssteuerung zur Verfügung steht.
5. ... ist realisierbar, wenn alle Beteiligten die Möglichkeit und Fähigkeiten besitzen, entweder ein Dialogverfahren professionell planen und umsetzen oder darin aktiv mitwirken zu können.
6. ... fördert Sachlichkeit und Transparenz von Diskussionen durch eine vorgelagerte gemeinsame Faktenklärung. Sie ermöglicht durch zielgruppengerechte Faktenvermittlung ein hohes Maß an Transparenz, Nachvollziehbarkeit und einen Dialog aller Beteiligten auf Augenhöhe.
7. ... bedarf des Einsatzes von Beteiligungsformaten und -methoden der Information, Konsultation und Lösungsfindung, die fallspezifisch angepasst und kombiniert werden müssen.
8. ... bietet die Möglichkeit, auch Belange und Themen außerhalb der technischen Normen aufzunehmen, zu diskutieren und im weiteren Prozess miteinzubeziehen.
9. ... gelingt, wenn das Dialogverfahren sinnvoll und effizient mit bestehenden gesetzlichen Planungsinstrumenten und -prozessen verknüpft ist, sodass die jeweiligen Dialogergebnisse in der weiteren Entscheidungsfindung berücksichtigt werden.
10. ... setzt voraus, dass die Landesverwaltung mit gutem Beispiel vorangeht. Als Vorbild fördert sie Dialog und Beteiligung in allen Vorhaben – auch bei privaten Vorhabenträgern.



## 11.3 Sammlung von Beispielen zu früher, nicht-förmlicher und nachlaufender Beteiligung bei Infrastruktur- und Industrieprojekten

### Inhalt

#### BEISPIELE FÜR FRÜHE UND NICHT-FÖRMLICHE ÖFFENTLICHKEITSBETEILIGUNG

1.	Rheintalbahn von Karlsruhe nach Basel.....	73
2.	Ausbau der Bundesstraße 27 bei Tübingen.....	74
3.	Filter für den Einhorn-Tunnel in Schwäbisch Gmünd .....	75
4.	Neubau der A 98 – Abschnitt zw. Bad Säckingen und Schwörstadt.....	76
5.	Stadtbahn Nord in Mannheim .....	77
6.	Straßenbahnausbau in Ulm .....	78
7.	Verkehrsentwicklungsplanung Karlsruhe .....	79
8.	Konversion alter US-Militäranlagen in Mannheim .....	80
9.	Dialogprozess Westküste Schleswig-Holstein.....	81

## BEISPIELE FÜR FRÜHE UND NICHT-FÖRMLICHE ÖFFENTLICHKEITSBETEILIGUNG

# 1. Rheintalbahn von Karlsruhe nach Basel

### PROJEKT:

- › *Vorbahenträger:* Bund, Deutsche Bahn AG und Land Baden-Württemberg
- › *Konkretes Vorhaben:* Aus- und Neubau der Bahnstrecke für Güter- und Personenverkehr von Karlsruhe nach Basel
- › *Genehmigungsbehörde:* Regierungspräsidien Karlsruhe und Freiburg
- › *Hintergrund:* Der Streckenabschnitt steht im Kontext des Transeuropäischen Netzes (TEN) und schließt direkt und indirekt an Neu- und Ausbaustrecken in den Niederlanden („Betuwe-Route“) und der Schweiz (NEAP) an.

### BETEILIGUNG DER ÖFFENTLICHKEIT:

- › *Funktion:* Optimierung der Planung. Es gab zahlreiche Einwendungen gegen den Aus- und Neubau der Rheintalbahn und Debatten um die richtige Trassenführung. Bund und Land verständigten sich im Juli 2009 auf die Einrichtung eines Projektbeirats, um einvernehmliche Lösungen finden zu können.
- › *Form:* Dem Projektbeirat gehören Vertreter des Bundesverkehrsministeriums, des Eisenbahnbundesamts, der DB-Netz AG, der Interessengemeinschaft Bohr sowie Vertreter des Landes Baden-Württemberg und der betroffenen Regionen an. Der Beirat muss als beratende Instanz vor der Erlassung von Planfeststellungsbeschlüssen und Finanzierungsvereinbarungen konsultiert werden. Zudem werden im Beirat Lärmschutzforderungen und alternative Trassenführung diskutiert.
- › *Ergebnisse:* Die Beteiligung führte zu Kompromissen und Änderungen der Planung in zentralen Fragen. Man einigte sich u. a. auf eine alternative Umgestaltung, Verstärkung des Lärmschutzes und die Neuplanung des Katzenbergtunnels.

Ansprechpartner: Manuela Hahn, Regionalverband Südlicher Oberrhein, Telefon: 0761 70327-12,

E-Mail: hahn@region-suedlicher-oberrhein.de

Mehr zum Beteiligungsverfahren: <http://www.karlsruhe-basel.de/index.php/kurzbeschreibung.html>

[http://www.region-suedlicher-oberrhein.de/de/regionalentwicklung/b\\_rheintalbahn.php](http://www.region-suedlicher-oberrhein.de/de/regionalentwicklung/b_rheintalbahn.php)



## 2. Ausbau der Bundesstraße 27 bei Tübingen

### PROJEKT:

- › *Vorbabenträger.* Bund Planung: Land, durch Regierungspräsidium Tübingen in Abstimmung mit dem Stuttgarter Verkehrsministerium
- › *Konkretes Vorhaben.* Planung von zwei Knotenpunkten, mit denen der Schindhaubasistunnel im Süden („Bläsibad“) mit der Hechinger Straße und im Norden („Tübinger Kreuz“) mit der B 28 verknüpft werden soll.

### BETEILIGUNG DER ÖFFENTLICHKEIT:

- › *Funktion.* Optimierung der Planung
- › *Form.* Ein Bürgerdialog wurde gemeinsam mit 25 interessierten und zum Teil in verschiedenen Initiativen organisierten Bürgerinnen und Bürgern, dem Stuttgarter Verkehrsministerium, dem Regierungspräsidium und der Universitätsstadt Tübingen sowie Vertretern der Industrie- und Handelskammer Reutlingen geführt. Unter der Leitung eines externen Moderators wurde diskutiert, welche Grundsätze der Planung zugrunde gelegt wurden und ob es Alternativen zu den Entwürfen gibt.
- › *Ergebnisse.* Es wurden für beide Knoten Alternativen entwickelt, die mithilfe der Planer des Regierungspräsidiums technisch optimiert wurden. Wenn sie in der Gesamtheit so realisiert werden, können sie nach derzeitigem Erkenntnisstand als gleichwertige Lösung zur bisher vorliegenden Planung angesehen werden.

Ansprechpartner: Ulrich Kunze, Referatsleiter, Referat 44, Regierungspräsidium Tübingen

Telefon: 07071 7573448

### 3. Filter für den Einhorn-Tunnel in Schwäbisch Gmünd

#### PROJEKT:

- › **Vorbahenträger/Planung:** Ministerium für Verkehr und Infrastruktur Baden-Württemberg
- › **Genehmigungsbehörde:** Regierungspräsidium Stuttgart
- › **Konkretes Vorhaben:** Einbau einer Filteranlage
- › **Hintergrund:** Für die verkehrstechnische Entlastung der Innenstadt von Schwäbisch Gmünd soll der Einhorn-Tunnel gebaut werden. Die Planung sah vor, dass belastete Tunnelluft über einen zentralen Kamin ausgeblasen wird. Bewohner der Region um den Abluftkamin befürchteten gesundheitliche und ökologische Folgen steigender Schadstoffbelastungen und forderten den Einbau eines Tunnelfilters.

#### BETEILIGUNG DER ÖFFENTLICHKEIT:

- › **Funktion:** Faktenklärung über die Auswirkungen der Tunnelabluft auf Mensch und Umwelt und den Nutzen des Einbaus eines Tunnelfilters
- › **Form:** Ein externes Konsortium wurde vom Bundesforschungsministerium beauftragt, in einem Bürgerdialog die fachlichen Fragestellungen zu untersuchen. Die beauftragten Expertinnen und Experten haben gemeinsam mit Teilnehmern eines Runden Tisches die genauen Fragestellungen nach der Methode des „Joint Fact Findings“ besprochen. Das bedeutet ein schrittweises Vorgehen: die gemeinsame Abstimmung der Fragestellung, der fachgutachterlichen Vorgehensweise, der notwendigen Eingangsdaten, der Diskussion der Ergebnisse und möglicher Lösungsoptionen. Die Auswahl der Experten erfolgte gemeinschaftlich, daran beteiligt waren unter anderem die Stadt Schwäbisch Gmünd und die Bürgerinitiative Pro Tunnelfilter.
- › **Ergebnisse:** Die Ergebnisse des Dialogs bilden eine tragfähige Basis, die eine umfassende und realistische Bewertung von Tunnelfiltertechnologien und deren Nutzen für Schwäbisch Gmünd ermöglicht. Mit Abschluss des Dialogs sprachen sich die Teilnehmenden einstimmig gegen den Einbau eines Tunnelfilters und für Maßnahmen mit besserem Kosten-Nutzen-Verhältnis aus (u. a. Impuls für ein kommunales Klimaschutzkonzept).

Ansprechpartner: Dr. Günther Mezger, Ministerium für Verkehr und Infrastruktur Baden-Württemberg, Telefon: 0771 2315670

Mehr zum Beteiligungsverfahren: [www.tunneldialog.de](http://www.tunneldialog.de)

## 4. Neubau der A 98 – Abschnitt zw. Bad Säckingen und Schwörstadt

### PROJEKT:

- › *Vorbabenträger:* Bund, Planung: Land Baden-Württemberg durch das Regierungspräsidium Freiburg
- › *Genehmigungsbehörde:* Regierungspräsidium Freiburg
- › *Konkretes Vorbaben:* Planung und Bau der A 98 von West nach Ost am Südrand Baden-Württembergs
- › *Hintergrund:* Fernstraßenausbauänderungsgesetz (Deutscher Bundestag, 16.10.2004) ist Grundlage des Baus der Hoahrheinautobahn A 98 als einzige neue Autobahn in Baden-Württemberg.

### BETEILIGUNG DER ÖFFENTLICHKEIT:

- › *Funktion:* Optimierung von Planung und Bau
- › *Form:* Im Rahmen von öffentlichen Informationsveranstaltungen, Vor-Ort-Begehungen und Bürgerwerkstätten wurde die Möglichkeit geboten, Interessen zu formulieren, Argumente zu prüfen und ins Gespräch zu kommen. Über eine Internetseite sind Informationen für die Öffentlichkeit zugänglich. Das eingerichtete Bürger-Forum wird von einer politischen Begleitgruppe mit demokratisch gewählten Vertretern und einer Monitoringgruppe mit Vertretern von Bürgerinitiativen, Wirtschafts- und Umweltverbänden begleitet. Die Universität Hohenheim führt parallel Meinungsumfragen durch, die Aufschluss über die Haltung und die Bedürfnisse der Bürgerinnen und Bürger geben sollen.
- › *Ergebnisse:* Der Prozess läuft noch (Stand Juni 2013), die ersten Veranstaltungen zeigen aber großes Interesse an dem Format und die Konsensorientierung der Beteiligten.

Mehr zum Beteiligungsverfahren: <http://buergerforum-hochrhein.de/>

## 5. Stadtbahn Nord in Mannheim

### PROJEKT:

- › *Vorbabenträger:* Stadt Mannheim und die Rhein-Neckar-Verkehr GmbH
- › *Genehmigungsbehörde:* Regierungspräsidium Karlsruhe
- › *Konkretes Vorhaben:* Bau einer neuen Straßenbahnstrecke im Norden Mannheims
- › *Hintergrund:* In Mannheim wurde jahrzehntelang über eine bessere Anbindung der nördlichen Stadtteile an das Stadtzentrum durch den öffentlichen Nahverkehr diskutiert.

### BETEILIGUNG DER ÖFFENTLICHKEIT:

- › *Funktion:* Optimierung der Planung. Die Bürgerinnen und Bürger sollten bei der Neuauflage des Projekts frühzeitig in den Entscheidungsprozess integriert werden, um zu einer einvernehmlichen Lösung zu kommen.
- › *Form:* Vor Beginn der formellen Verfahren wurde als zentrale Institution das „Forum Stadtbahn Nord“ eingerichtet, das die Aufgabe hatte, den weiteren Planungsprozess der Stadtbahn Mannheim Nord zu begleiten und die Anregungen, Wünsche und Bedenken der Bürger zu bündeln und zu vermitteln und die gemeinsame Lösungsfindung zu ermöglichen.
- › *Ergebnisse:* Das Forum stieß auf großes Interesse. Bürgerinnen und Bürger beteiligten sich konstruktiv an der Planung, und Verwaltung und Politik zeigten sich offen für die Vorschläge. Vorschläge und Empfehlungen aus dem Forum führten zu konkreten Planänderungen (Verlegung einer Haltestelle, Änderung des Streckenverlaufs). Das Genehmigungsverfahren verlief ohne Einwendungen.

Mehr zum Beteiligungsverfahren: <http://www.stadtbahn-mannheim-nord.de/>

## 6. Straßenbahnausbau in Ulm

### PROJEKT:

- › *Vorbabenträger:* Stadt Ulm, SWU Verkehr GmbH
- › *Genehmigungsbehörde:* Regierungspräsidium Tübingen
- › *Konkretes Vorhaben:* Der Gemeinderat hat im März 2011 die SWU Verkehr GmbH beauftragt, eine zweite Straßenbahnlinie in Ulm zu bauen.
- › *Hintergrund:* Der Bedarf an Mobilität über den öffentlichen Personennahverkehr steigt. Das Verkehrskonzept soll nachhaltig sein und die Verzahnung von Bus- und Straßenbahnlinien fördern.

### BETEILIGUNG DER ÖFFENTLICHKEIT:

- › *Funktion:* Die Bürgerinnen und Bürger sollen vor Beginn der Genehmigungsverfahren informiert und in die Planung einbezogen werden.
- › *Form:* Die Beteiligung umfasst Bürgerinformationsveranstaltungen, eine Internetplattform mit Informationsangebot und Fragemöglichkeit, Einzel- und Gruppengespräche mit Anwohnern und Verbandsvertretern, Begehungstermine entlang des geplanten Streckenverlaufs und die Einbindung in die technische Bauplanung.
- › *Ergebnisse:* Der Bürgerdialog stieß auf großes Interesse. Einige der Vorschläge führten zu Planänderungen (etwa Verlegung einer Haltestelle, Erhalt von Wendeschleifen für Busse).

Ansprechpartner: SWU Stadtwerke Ulm/Neu-Ulm GmbH, Telefon: 0731 166-0

Mehr zum Beteiligungsverfahren: <http://www.linie2-ulm.de/>

## 7. Verkehrsentwicklungsplanung Karlsruhe

### PROJEKT:

- › **Planung:** Stadt Karlsruhe
- › **Konkretes Vorhaben:** Der Verkehrsentwicklungsplan (VEP) Karlsruhe soll die Entwicklung aller Verkehrsarten in Karlsruhe für die nächsten zehn bis 15 Jahre aufzeigen. Er wird seit 2008 von externen Gutachtern in Zusammenarbeit mit der Stadt Karlsruhe erarbeitet.
- › **Hintergrund:** Der Verkehrsentwicklungsplan Karlsruhe ist eine der Strategien des Integrierten Stadtentwicklungskonzepts 2020.

### BETEILIGUNG DER ÖFFENTLICHKEIT:

- › **Funktion:** Ziel ist es, eine hohe Akzeptanz für die Maßnahmen und Projekte zu erreichen, sowie Verständnis für die Belange der anderen Verkehrsteilnehmerinnen und -teilnehmer zu fördern.
- › **Form:** Es werden Informationsveranstaltungen im Rahmen der Stadtbauforen durchgeführt. Die Stadtbauforen sind eine Veranstaltungsreihe des Stadtplanungsamts, in der viermal jährlich Themen der Stadtplanung vorgestellt und diskutiert werden. Mit der Bildung des VEP-Forums wurde ein Gremium geschaffen, das die Erarbeitung des Verkehrsentwicklungsplans kontinuierlich begleitet. Die Anregungen aus dem Forum fließen in den Verkehrsentwicklungsplan ein. In einem Forum für die Öffentlichkeit wird anschließend der ausgearbeitete VEP Bürgerinnen und Bürgern vorgestellt.
- › **Ergebnisse:** Die Stadtbauforen zum Thema Verkehr sind gut besucht. Das VEP-Forum hat eine gewisse Fluktuation der Teilnehmenden zu verzeichnen, der Prozess läuft über mehrere Jahre.

Ansprechpartner: Verena Wagner, Stadt Karlsruhe, Stadtplanungsamt, 76133 Karlsruhe,

Telefon: 0721 133-6117

Mehr zum Beteiligungsverfahren: <http://www.karlsruhe.de/b3/verkehr/verkehrsentwicklung/beteiligungsprozess.de>

[http://www.karlsruhe.de/b4/buergerengagement/buergerbeteiligung/HF\\_sections/content/ZZkBUVXDMGE1uL/ZZkBsUR1T](http://www.karlsruhe.de/b4/buergerengagement/buergerbeteiligung/HF_sections/content/ZZkBUVXDMGE1uL/ZZkBsUR1T)

[WuQe1/Konzept B%C3%BCrgerbeteiligung\\_final.pdf](http://www.karlsruhe.de/b4/buergerengagement/buergerbeteiligung/HF_sections/content/ZZkBUVXDMGE1uL/ZZkBsUR1T)

## 8. Konversion alter US-Militäranlagen in Mannheim

### PROJEKT:

- › *Vorbabenträger:* Stadt Mannheim
- › *Konkretes Vorhaben:* Neues Nutzungskonzept für die ehemaligen militärischen Anlagen (Konversionsflächen) für zivile Zwecke
- › *Hintergrund:* Mannheim hat 510 Hektar an bisher durch die US-amerikanischen Streitkräfte militärisch genutzten Flächen, die bis spätestens 2015 geräumt werden sollen.

### BETEILIGUNG DER ÖFFENTLICHKEIT:

- › *Funktion:* Entwicklung von Eckpunkten für die Nutzung der Konversionsflächen
- › *Form:* Zunächst wurden Informationsveranstaltungen durchgeführt und eine Ideensammlung gestartet, bei der 1000 Meldungen eingingen und viele Themen der Stadtentwicklung durch Bürgerwünsche angesprochen wurden. Diese Ideen wurden im ersten Bürgerforum zur Konversion in Arbeitsgruppen gegliedert, diskutiert und bewertet. Das Bürgerforum wurde durch Zielgruppenworkshops mit Studentinnen und Studenten, mit dem Stadtjugendring, mit Migrantinnen und Migranten und innerhalb von Wirtschaftsverbänden ergänzt.
- › *Ergebnisse:* Ergebnis ist das Weißbuch „Konversion und Bürgerbeteiligung in Mannheim“ mit den dazugehörigen Eckpunkten, die vom Gemeinderat beschlossen wurden und als Grundlage für den weiteren Prozess dienen. Hieraus ergeben sich fünf Marken zu unterschiedlichen Themen der Stadtentwicklung, zu denen in Arbeitsgruppen und Bürgerplattformen diskutiert wird, wie diese auf den einzelnen Konversionsflächen gefördert beziehungsweise umgesetzt werden können.

Ansprechpartner: Geschäftsstelle Konversion, Telefon: 0621 293-9365, E-Mail: [konversion@mannheim.de](mailto:konversion@mannheim.de)

Mehr zum Beteiligungsverfahren: <https://www.mannheim.de/konversion>

<https://www.mannheim.de/sites/default/files/page/22427/weissbuch.pdf>

## 9. Dialogprozess Westküste Schleswig-Holstein

### PROJEKT:

- › **Initiator des Dialogverfahrens:** Energiewendeministerium, Land Schleswig-Holstein. Planender Netzbetreiber: TenneT TSO
- › **Konkretes Vorhaben:** Bau der Westküstenleitung, einer rund 150 Kilometer langen Höchstspannungstrasse zwischen Brunsbüttel und Niebüll
- › **Hintergrund:** Netzausbau im Zuge der Energiewende

### BETEILIGUNG DER ÖFFENTLICHKEIT:

- › **Funktion:** Information und Optimierung der Planung
- › **Form:** Eine Bürgerdialogreihe mit Veranstaltungen in zehn Orten für den Planungsabschnitt A wurde von der Deutschen Umwelthilfe moderiert. Ziel war es, Anregungen und Hinweise zu den jeweiligen Trassenkorridoren zu sammeln. Um auf Augenhöhe mit dem Netzbetreiber diskutieren zu können, bekamen die Bürgerinnen und Bürger einen Fachplaner zur Seite gestellt. Außerdem fanden fünf Fachforen statt. Alle Dokumente werden auf der Internetseite veröffentlicht, die auch anschauliche Visualisierungen der Pläne bereitstellt. Im Energiewendeministerium gibt es eine zuständige Projektgruppe und eine neue Stelle zur Begleitung des Dialogverfahrens. Ortsansässigen Privatanlegern ist es außerdem möglich, sich an dem Ausbau zu beteiligen und finanziell zu profitieren.
- › **Ergebnisse:** Weitreichende Informationen zum Vorhaben. Die erhaltenen Anregungen werden auf Machbarkeit geprüft und in die Planung aufgenommen. Es folgen Dialoge in den weiteren Planungsabschnitten.

Ansprechpartner: Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume, Schleswig-Holstein, E-Mail: [netzausbau@melur.landsh.de](mailto:netzausbau@melur.landsh.de)

Mehr zum Beteiligungsverfahren: [http://www.schleswig-holstein.de/Energie/DE/Beteiligung/beteiligung\\_node.html](http://www.schleswig-holstein.de/Energie/DE/Beteiligung/beteiligung_node.html)



## 11.4 VDI-Richtlinien (Zusammenfassung)



### VDI-Richtlinie VDI 7000

## Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung bei Industrie- und Infrastrukturprojekten

Die VDI 7000 unterstützt private und öffentliche Vorhabenträger beim Aufbau eines Management-Systems für frühe Öffentlichkeitsbeteiligung bei Industrie- und Infrastrukturprojekten und zeigt auf, wie Handlungsspielräume genutzt und kooperativ nach tragfähigen Lösungen gesucht werden kann.

Orientiert an konkreten Abläufen eines Vorhabenträgers zeigt die VDI 7000 den Prozess einer frühen und erfolgreichen Öffentlichkeitsbeteiligung in vier Phasen auf: Ein Vorhabenträger baut danach zunächst die internen Strukturen auf und integriert Stakeholder-Management in die Projektentwicklung (Phase 1). Auf dieser Grundlage und mit dem Wissen um Handlungsspielräume entwickelt er mit den relevanten Akteursgruppen (z.B. Umweltverbände, Landwirte, Nachbarschaftsinitiativen) eine Antragsvariante (Phase 2), die er anschließend in das gesetzlich geregelte Genehmigungsverfahren einbringt (Phase 3). Auch in der Bauphase des Projektes beteiligt der Vorhabenträger die Öffentlichkeit (Phase 4).

Dieses Vorgehen bietet zum einen die Chance, die gesetzlich geregelten Verfahren und ihre Instrumente (z.B. Erörterungstermine) durch Vorwegnahme der Austragung von Konflikten erheblich zu entlasten. Zum anderen können Vorhabenträger dadurch auch neue technische Lösungen finden, die auf breitere Akzeptanz treffen – und zwar zu einem Zeitpunkt, der noch Handlungsspielräume bietet.

Die VDI-Richtlinie basiert auf der Auswertung zahlreicher Industrie- und Infrastrukturprojekte, die mithilfe gut umgesetzter Öffentlichkeitsbeteiligung erfolgreich realisiert werden konnten. An der VDI 7000 haben mitgearbeitet: Ingenieure und Kommunikatoren aus der Industrie, Vertreter von Behörden, Juristen aus Kanzleien, Vertreter zivilgesellschaftlicher Gruppen, Dialog- und Kommunikationsexperten sowie Wissenschaftler.

Die VDI 7000 richtet sich vorrangig an private und öffentliche Vorhabenträger, ist aber für Behörden, zivilgesellschaftliche Gruppen, Verbände, Ingenieurbüros, Gutachter, Kanzleien, Kommunikationsagenturen und Prozessgestalter ebenso einschlägig.

*Die Richtlinie VDI 7000 wird im Herbst 2013 als Entwurf erscheinen und unterliegt einem öffentlichen Einspruchsverfahren. Sie ist über den Beuth-Verlag zu beziehen. Weitere Informationen unter [www.vdi.de/7000](http://www.vdi.de/7000)*

*Ansprechpartner im VDI: Dr. Volker Brennecke, Tel. : +49 211 6214 - 474; E-Mail: [brennecke@vdi.de](mailto:brennecke@vdi.de)*



## VDI-Richtlinie VDI 7001

# Kommunikation und Öffentlichkeitsbeteiligung bei Planung und Bau von Infrastrukturprojekten - Standards für die Leistungsphasen der Ingenieure

Die VDI 7001 bietet für verschiedene Zielgruppen, wie z.B. Ingenieurbüros, Generalplaner, ausführende Unternehmen, Vorhabenträger, Behörden und Bauämter sowie Verbände und Bürgerinitiativen in komprimierter Form Grundprinzipien und Standards, wie eine „gute“ Kommunikation und Öffentlichkeitsbeteiligung gestaltet werden soll. Die Richtlinie besteht aus zwei großen Abschnitten: 1) Allgemeine Anforderungen an gute Kommunikation und Öffentlichkeitsbeteiligung, 2) Gute Kommunikation und Öffentlichkeitsbeteiligung in den Leistungsphasen der Ingenieurplanung. Ferner sind zwei Prüflisten zu „Gute Kommunikation und Öffentlichkeitsbeteiligung“ und zu „Verständlich kommunizieren“ Bestandteil der Richtlinie.

Formelle Verfahren, die der Gewährleistung von Rechtssicherheit und Klagerechten dienen, können durch Kommunikation und informelle Beteiligungsprozesse begleitet und ergänzt werden. Gute Kommunikation und Öffentlichkeitsbeteiligung und ihre Instrumente lassen sich nach der angestrebten Wirkung unterscheiden in 1. Information, 2. Konsultation und 3. Mitgestaltung. Jede dieser Ebenen stellt unterschiedliche kommunikative Anforderungen und erfordert entsprechende Instrumente. Welche dies sind, wird in der Richtlinie beschrieben.

Eine durchdachte Kommunikationsstrategie mit aufeinander abgestimmten Informations-, Konsultations- und Mitgestaltungsinstrumenten vergrößert den Handlungsspielraum der Vorhabenträger. Sie spart tendenziell Zeit und Geld und steigert die Sicherheit der Planung und Realisierung, weil Verzögerungen und Kosten durch spätere Einwände bei der Projektumsetzung vermieden werden können.

Die Richtlinie enthält darüber hinaus zehn allgemeine Grundregeln für gute Kommunikation und Öffentlichkeitsbeteiligung. Zu den Regeln zählen u.a.: eine aufgeschlossene und wertschätzende Grundhaltung; frühzeitige Einbeziehung der Bürger und unterschiedlicher Interessen; eine umfassende Faktenklärung; eine professionelle Prozessgestaltung für Fairness und Transparenz; eine auch für Laien verständliche Kommunikation.

Neben den allgemeinen Regeln formuliert die VDI-Richtlinie für jede einzelne Leistungsphase Standards für gute Kommunikation und Öffentlichkeitsbeteiligung. Dabei wird unter anderem dargelegt welche Instrumente der Kommunikation und Öffentlichkeitsbeteiligung in der jeweiligen Leistungsphase wie miteinander zu kombinieren sind und wer zu beteiligen ist. Die Richtlinie orientiert sich dabei an den neun Leistungsphasen der Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI): Grundlagenermittlung, Vorplanung (incl. Themen- und Stakeholderanalyse), Entwurfsplanung, Genehmigungsplanung, Ausführungsplanung, Vorbereitung und Mitwirkung bei der Vergabe, Bauausführung/Objektüberwachung sowie Objektbetreuung und Dokumentation.

*Die Richtlinie VDI 7001 ist im Mai 2013 als Entwurf erschienen und unterliegt einem öffentlichen Einspruchsverfahren. Sie ist über den Beuth-Verlag zu beziehen. Weitere Informationen unter [www.vdi.de/7001](http://www.vdi.de/7001)*

*Ansprechpartner im VDI: Dipl.-Ing. Christof Kerkhoff, Tel. : +49 211 6214 - 645; E-Mail: [kerkhoff@vdi.de](mailto:kerkhoff@vdi.de)*

# Impressum

## HERAUSGEBER

Staatsministerium Baden-Württemberg  
Stabsstelle für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung  
Richard-Wagner-Straße 15  
70184 Stuttgart

Website: [www.stm.baden-wuerttemberg.de](http://www.stm.baden-wuerttemberg.de)

Beteiligungsportal BW: [www.beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de](http://www.beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de)

## REDAKTION

Kathrin Bimesdörfer, IFOK GmbH, [www.ifok.de](http://www.ifok.de)

## GRAFIK & LAYOUT

LABOR – Agentur für moderne  
Kommunikation GmbH, Mainz  
[www.das-labor.net](http://www.das-labor.net)

## LEKTORAT

Heide Waechter-Akkus

## FOTOS

Foto S.6: Gisela Eler - Staatsrätin für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung

Quelle: Staatsministerium Baden-Württemberg

Foto S.12-14, 18, 21, 30, 38, 46-47, 49, 56, 59 von Ludwig März Fotografie.

Aufgenommen im Beteiligungsprozess im Regierungspräsidium Karlsruhe am 20.04.2013

und im Regierungspräsidium Stuttgart am 15.05.2013.

## 01.MÄRZ 2014

