



# Das 3x3 einer guten Öffentlichkeitsbeteiligung bei Großprojekten

Status-quo und Perspektiven

Fachgespräch, 25. Januar 2017

Für Mensch & Umwelt



Bundesministerium  
für Umwelt, Naturschutz,  
Bau und Reaktorsicherheit

Umwelt   
Bundesamt

**Herausgeber:**

Umweltbundesamt

Fachgebiet I 1.3

Rechtswissenschaftliche Umweltfragen

Postfach 14 06

06813 Dessau-Roßlau

Tel: +49 340-2103-0

[info@umweltbundesamt.de](mailto:info@umweltbundesamt.de)

Internet: [www.umweltbundesamt.de](http://www.umweltbundesamt.de)

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

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

**Autoren:**

Difu – Deutsches Institut für Urbanistik

Dr. Stephanie Bock

Dr. Bettina Reiman

Jan Abt

**Bildquellen:**

[pixabay.com](http://pixabay.com)

Stand: Januar 2017

# **Das 3x3 einer guten Öffentlichkeitsbeteiligung bei Großprojekten**

Status-quo und Perspektiven

Fachgespräch, 25. Januar 2017

# Öffentlichkeitsbeteiligung bei Großvorhaben

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

Besondere Erwartungen richten sich hierbei auf informelle Prozesse in Beteiligungsverfahren. Informelle Verfahren bieten eine gute Möglichkeit mitzuwirken und mitzugestalten. Sie besitzen große

Gestaltungsspielräume und damit Flexibilität, um auf spezifische Anforderungen eingehen zu können – allerdings fehlt ihnen häufig die Verbindlichkeit ihrer Ergebnisse. Erforderlich ist es daher, sie in Richtung Frühzeitigkeit, Augenhöhe und Transparenz zu verbessern und sie mit dem formalen Planungs- oder Genehmigungsverfahren sinnvoll zu verzahnen.

Dies erfordert jedoch häufig Kooperationsstrukturen und -kulturen zu verändern – geht es doch um neue Prozesse und ein gewandeltes Miteinander von Verwaltung, Politik, Vorhabenträger und Bürgerschaft. Das heißt auch, dass Akteure wie Vorhabenträger oder Genehmigungsbehörden ihr Selbstverständnis hinterfragen und womöglich andere Rollen als bisher übernehmen.

## Die 3x3 Empfehlungen für gute Öffentlichkeitsbeteiligung

Wie dies gelingen kann, ist Gegenstand von „3x3“ Handlungsempfehlungen zur zukünftigen Praxis der Öffentlichkeitsbeteiligung bei umweltrelevanten Vorhaben. Diese möchten wir bei dieser Veranstaltung erstmals fachöffentlich vorstellen und mit den beteiligten Akteuren diskutieren.

Neun Botschaften sind die Kernaussagen des Forschungsvorhabens „Beteiligungsverfahren bei umweltrelevanten Vorhaben“. Im Auftrag des Umweltbundesamtes (UBA) hat das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu) in zweijähriger Forschungstätigkeit ausgewählte Beteiligungsprozesse bei Großprojekten analysiert.

Die Botschaften geben Hinweise, wie Vorhabenträger die Prozesse der Öffentlichkeitsbeteiligung verbessern und Konflikten begegnen können. Sie unterbreiten zudem Vorschläge, wie Vorhabenträger und Genehmigungsbehörden ein Akteursbündnis für Öffentlichkeitsbeteiligung schmieden können. Und sie enthalten Aussagen, wie diese Beteiligung gelingt.

Die Botschaften befördern die aktuelle Diskussion. Sie sollen dazu beitragen, weitere Diskurse zwischen allen Beteiligten anzustoßen, Veränderungen in der Praxis der Öffentlichkeitsbeteiligung bei Großvorhaben zu initiieren und erforderliche Reformen einzelner Verfahrensschritte einzuleiten.

Moderation  
Jan Abt und Dr. Bettina Reimann,  
Deutsches Institut für Urbanistik

## Programm Mittwoch, den 25. Januar 2017

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



# Beteiligungsverfahren bei umweltrelevanten Vorhaben

## Zusammenfassung

von

Dr. Stephanie Bock

Dr. Bettina Reimann

unter Mitarbeit von

Jan Abt

Mareike Lettow

Ulrike Vorwerk

Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH, Berlin

im Auftrag des Umweltbundesamtes

Januar 2017

Umweltforschungsplan des  
Bundesministeriums für Umwelt,  
Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit

Forschungskennzahl 3714 16 104 0

# Drei mal drei Botschaften für gute Öffentlichkeitsbeteiligung

## – Überblick –

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

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

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

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

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

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

# 1. Forschungsvorhaben

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

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

Vor diesem Hintergrund untersuchte das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu) im Auftrag des Umweltbun-

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

## 1.1 Ziele des Forschungsvorhabens, Forschungskonzeption und Forschungsleitfragen

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

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

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

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

Die damit verbundenen Forschungsleitfragen richten sich vor allem auf

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

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

## 1.2 Methodisches Vorgehen

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

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

Die endgültige Auswahl der Projekte erfolgte auf Grundlage mehrerer Einzelkriterien:

- ▶ Durchführung eines formalen Planungs- und Zulassungsverfahrens (u.a. Planfeststellungsverfahren, Raumordnungsverfahren, Bauleitplanung);
- ▶ gute Beteiligungspraxis (Durchführung der informellen Beteiligungsprozesse nach den Regeln einer guten Bürgerbeteiligung: frühzeitig, transparent, ergebnisoffen; zusätzlich sollte der methodische Schwerpunkt auf dialogorientierten Formaten liegen);
- ▶ Konflikthaftigkeit (die Verfahren/Projekte sollten „streitbar“ sein; gleichwohl wurden trotz hohen Konfliktpotenzials Lösungen gefunden und Eskalationen vermieden);

- ▶ Varianz der Raumtypen (die Projekte/Verfahren sollten in unterschiedlichen räumlichen Zuschnitten – örtlich, regional, überregional – liegen);
- ▶ ausreichende und öffentlich zugängliche Dokumentation der Prozesse.

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

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

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

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

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

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

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

Die Auswahl dieser Fallstudien basierte auf folgenden Überlegungen:

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

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

## 2. Ergebnisse

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 2.2 Rollen und Zusammenspiel von Vorhabenträgern und Genehmigungsbehörden

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### Relevanz informeller Öffentlichkeitsbeteiligung für förmliche Verfahren erhöhen

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

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

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

## Stellenwert und Stärken informeller Öffentlichkeitsbeteiligung herausstellen

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

## Mit der Öffentlichkeitsbeteiligung frühzeitig beginnen

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

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

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

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

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

## Verbindliche Dokumentation der Öffentlichkeitsbeteiligung

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

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

### **Formelle Öffentlichkeitsbeteiligung verbessern**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### **Externe Moderation einsetzen**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### **Erfolgreiche Ansätze transferieren**

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

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

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

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

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

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

### **Kommunale Akteure weiterqualifizieren**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### **Stellvertretungen und Fürsprache einschalten**

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

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

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

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

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

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

