

# Bürgerbeteiligung und Planungsverfahren. Rechtliche Rahmenbedingungen neu gestalten?

Ein Dialog zwischen Praktikern und Experten für  
Planungsverfahren, Infrastrukturprojekte und Bürgerbeteiligung

Dokumentation der Tagung vom 29. Juni 2011  
Vertretung des Landes Niedersachsen, Berlin



# Bürgerbeteiligung und Planungsverfahren. Rechtliche Rahmenbedingungen neu gestalten?

Ein Dialog zwischen Praktikern\* und Experten für Planungsverfahren, Infrastrukturprojekte und Bürgerbeteiligung

Dokumentation der Tagung vom 29. Juni 2011  
Vertretung des Landes Niedersachsen, Berlin

Veröffentlichung der Dokumentation im Internet unter:  
[www.bertelsmann-stiftung.de/buergerbeteiligung-planungsverfahren](http://www.bertelsmann-stiftung.de/buergerbeteiligung-planungsverfahren)

## **Kontakt**

Anna Renkamp  
Project Manager  
Bertelsmann Stiftung  
Carl-Bertelsmann-Str. 256  
33311 Gütersloh

Telefon 05241 81-81145  
Fax 05241 816-81145  
E-Mail: [anna.renkamp@bertelsmann-stiftung.de](mailto:anna.renkamp@bertelsmann-stiftung.de)  
[www.bertelsmann-stiftung.de](http://www.bertelsmann-stiftung.de)

Prof. Dr. Andrea Verstejl  
Fachanwältin für Verwaltungsrecht  
Welfengarten 1  
30167 Hannover  
Telefon 030 885665-123  
Fax 030 885665-99  
E-Mail: [verstejl@redeker.de](mailto:verstejl@redeker.de)

Ulla Ihnen  
Leiterin der Abteilung Zentrale Aufgaben, Energie und Klimaschutz  
Niedersächsisches Ministerium für Umwelt und Klimaschutz  
Archivstr. 2  
30169 Hannover  
Telefon 0511 120-3325  
Fax 0511 120-99-3325  
E-Mail: [ulla.ihnen@mu.niedersachsen.de](mailto:ulla.ihnen@mu.niedersachsen.de)

Eine Veröffentlichung der Bertelsmann Stiftung  
Gütersloh, 2011

## **Redaktion:**

Dirk Buchsteiner  
Margret Heckel  
Anna Renkamp

\*Zur besseren Lesbarkeit verwendet die vorliegende Publikation vorwiegend die männliche Sprachform. Bei allen Funktionsbezeichnungen sind stets auch Frauen gemeint.

# Inhalt

<b>1</b>	<b>Einführung.....</b>	<b>2</b>
<b>2</b>	<b>Programmablauf der Tagung.....</b>	<b>3</b>
<b>3</b>	<b>Bürgerbeteiligung und Planungsverfahren. Rechtliche Rahmenbedingungen verbessern? Handlungsempfehlungen in Kürze .....</b>	<b>5</b>
<b>4</b>	<b>Berichte aus dem Plenum.....</b>	<b>10</b>
4.1	Bürgerbeteiligung beim Netzausbau – politische Weichenstellungen in Niedersachsen Dr. Stefan Birkner, Staatssekretär, Niedersächsisches Ministerium für Umwelt und Klimaschutz, Hannover .....	10
4.2	Partizipation durch Verfahren – Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung auf Grundlage der gesetzlichen Regelungen? Prof. Dr. Andrea Versteyl, Professorin an der Universität Hannover, Rechtsanwältin in der Kanzlei Redeker Sellner Dahs, Hannover und Berlin .....	11
4.3	Erfahrungen mit Partizipationsprozessen am Beispiel von Stromnetzgenehmigungsverfahren Christian Schwarzenholz, Ministerialrat, Referat Energiepolitik, Klimaschutz, Klimafolgen, Nachhaltigkeit, Niedersächsisches Ministerium für Umwelt und Klimaschutz, Hannover .....	12
4.4	Akzeptanz durch Transparenz? Der frühzeitige Dialog bei Industrie- und Ansiedlungsprojekten im Chempark Leverkusen Christian Zöller, Chempark Currenta GmbH & Co. OHG, Leverkusen .....	13
4.5	Erfolgsfaktoren wirksamer Bürgerbeteiligung – Qualitätskriterien, Rahmenbedingungen und Ressourcen Frank Ulmer, Dipl. Geograf, Dialogik, Gemeinnützige Gesellschaft für Kommunikations- und Kooperationsforschung mbH, Stuttgart .....	14
4.6	Vereinbarung über die nächsten Arbeitsschritte zur Umsetzung der Handlungsempfehlungen Christina Tillmann, Projektleiterin „Politik gemeinsam gestalten“, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh .....	15
<b>5</b>	<b>Berichte aus den Arbeitsgruppen.....</b>	<b>16</b>
5.1	AG 1: Frühzeitige Beteiligung der Bürger .....	16
5.2	AG 2: Bürgerbeteiligung auf den verschiedenen Ebenen .....	21
5.3	AG 3: Ausgestaltung und Qualität der Öffentlichkeitsbeteiligung.....	25
5.4	AG 4: Information und Transparenz.....	30
5.5	AG 5: Ressourcen und Kompetenzen für Bürgerbeteiligung .....	33

## Weitere Informationen:

[www.bertelsmann-stiftung.de/buergerbeteiligung-planungsverfahren](http://www.bertelsmann-stiftung.de/buergerbeteiligung-planungsverfahren)

## 1 Einführung

Die wirksame Einbeziehung von Bürgern wird immer mehr zum Schlüssel für die Realisierbarkeit von Infrastrukturmaßnahmen. In der bislang praktizierten Form ist die Öffentlichkeitsbeteiligung in den Planungsverfahren von dem Ziel des Interessenausgleiches oder gar der Akzeptanz weit entfernt. Nach den Erfahrungen mit Stuttgart 21 stellt sich die Frage, ob das deutsche Planungsrecht im Hinblick auf die Einbindung der Bürger reformiert werden sollte.

Doch: Wie lassen sich Bürger und Interessengruppen frühzeitig an Planungsverfahren beteiligen? Wann ist der passende Zeitpunkt für den Dialog im Planungsverlauf? Wie sollten Beteiligungsverfahren gestaltet werden, damit Wissenstransfer und Interessenausgleich stattfinden können? Wie sind langfristig tragfähige Lösungen zu entwickeln – auch, wenn nicht alle Interessen berücksichtigt werden? Wie lässt sich bei zunehmender Komplexität und langwieriger Prozesse eine höhere Transparenz herstellen? Was benötigen die Behörden, um die Bürger kompetent einzubeziehen?



Diese Fragen wurden auf der Tagung "Bürgerbeteiligung und Planungsverfahren. Rechtliche Bedingungen neu gestalten?" mit erfahrenen Praktikern und Experten für Planungsverfahren, Infrastrukturprojekte und Bürgerbeteiligung aus Politik, Verwaltung, Wissenschaft, Recht, Wirtschaft und Zivilgesellschaft diskutiert.

Ziel der Tagung war es, den öffentlichen und politischen Diskurs anzuregen und Impulse zu einer besseren Bürgerbeteiligung und ggf. Impulse für die Veränderung von rechtlichen Rahmenbedingungen zu geben.

In Arbeitsgruppen wurden konkrete Lösungsansätze und Handlungsempfehlungen zur Verbesserung der Bürgerbeteiligung bei Planungsverfahren erarbeitet. Mit dieser Dokumentation liegen die Ergebnisse der Tagung vor. Präsentationen zu den Vorträgen und Hintergrundinformationen zum Thema „Bürgerbeteiligung und Planungsverfahren“ sind unter [www.bertelsmann-stiftung.de/buergerbeteiligung-planungsverfahren](http://www.bertelsmann-stiftung.de/buergerbeteiligung-planungsverfahren) im Internet veröffentlicht.

unter [www.bertelsmann-stiftung.de/buergerbeteiligung-planungsverfahren](http://www.bertelsmann-stiftung.de/buergerbeteiligung-planungsverfahren) im Internet veröffentlicht.

## 2 Programmablauf der Tagung

### Programm 29. Juni 2011

Moderation: Michael Brocker, Journalist, Punkt um, Köln

10:30 Uhr	<b>Eintreffen der Gäste, Check-in, Imbiss und Begrüßungskaffee</b>
11:00 Uhr	<b>Bürgerbeteiligung beim Netzausbau – Politische Weichenstellungen in Niedersachsen</b>  <b>Dr. Stefan Birkner</b> Staatssekretär, Niedersächsisches Ministerium für Umwelt und Klimaschutz, Hannover
11:25 Uhr	<b>Partizipation durch Verfahren – Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung auf Grundlage der gesetzlichen Regelungen?</b>  <b>Prof. Dr. Andrea Versteyl</b> Professorin an der Universität Hannover, Rechtsanwältin in der Kanzlei Redeker Sellner Dahs, Hannover und Berlin
11:45 Uhr	<b>Diskussion</b>
12:00 Uhr	<b>Erfahrungen mit Partizipationsprozessen am Beispiel von Stromnetzgenehmigungsverfahren</b>  <b>Christian Schwarzenholz</b> Ministerialrat, Referat Energiepolitik, Klimaschutz, Klimafolgen, Nachhaltigkeit, Niedersächsisches Ministerium für Umwelt und Klimaschutz, Hannover
12:15 Uhr	<b>Akzeptanz durch Transparenz? Der frühzeitige Dialog bei Industrie- und Ansiedlungsprojekten im Chempark Leverkusen</b>  <b>Christian Zöller</b> Chempark Currenta GmbH & Co. OHG, Leverkusen
12:30 Uhr	<b>Diskussion</b>
13:00 Uhr	<b>Mittagspause</b>
14:00 Uhr	<b>Erfolgsfaktoren wirksamer Bürgerbeteiligung – Qualitätskriterien, Rahmenbedingungen und Ressourcen</b>  <b>Frank Ulmer, Dipl. Geograf</b> Dialogik, Gemeinnützige Gesellschaft für Kommunikations- und Kooperationsforschung mbH, Stuttgart
14:15 Uhr	<b>Bürgerbeteiligung und Planungsverfahren – Rechtliche Bedingungen neu gestalten?</b>  <b>Arbeitsgruppen Runde 1:</b> Erarbeitung von Lösungsoptionen und Handlungsempfehlungen

14:15 Uhr	<b>TITEL</b> <b>Arbeitsgruppe 1</b> Frühzeitige Beteiligung der Bürger	<b>INHALT</b> Wann ist der passende Zeitpunkt für den Dialog mit dem Bürger im Planungsverlauf?	<b>LEITUNG</b> <b>Prof. Dr. Andrea Verstejl</b> Professorin an der Universität Hannover, Rechtsanwältin in der Kanzlei Redeker Sellner Dahs, Hannover und Berlin
	<b>Arbeitsgruppe 2</b> Bürgerbeteiligung auf den verschiedenen Ebenen	Auf welchen Ebenen bzw. in welchen Verfahren sollte Bürgerbeteiligung vordringlich verstärkt werden?	<b>Dr. Alexander Schink</b> Staatssekretär a. D., Rechtsanwalt in der Kanzlei Redeker Sellner Dahs, Bonn
	<b>Arbeitsgruppe 3</b> Ausgestaltung und Qualität der Öffentlichkeitsbeteiligung	Wie sollten neue Verfahren gestaltet sein, damit Wissenstransfer und Interessenausgleich stattfinden kann?	<b>Prof. Dr. Roland Fritz, M. A.</b> Präsident des Verwaltungsgerichts Frankfurt am Main, Honorarprofessor an der Justus-Liebig-Universität Gießen
	<b>Arbeitsgruppe 4</b> Information und Transparenz	Welche Anforderungen sollten beachtet werden, damit höhere Transparenz und besserer Wissenstransfer erreicht werden?	<b>Frank Ulmer, Dipl. Geograf</b> Dialogik, Gemeinnützige Gesellschaft für Kommunikations- und Kooperationsforschung mbH, Stuttgart
	<b>Arbeitsgruppe 5</b> Ressourcen und Kompetenzen für Bürgerbeteiligung	Wer sollte Ressourcen für Bürgerbeteiligungsprozesse einbringen? Wie kann ein Aufbau von Beteiligungskompetenz in den Behörden aussehen?	<b>Dr. Ralph Baumheier</b> Senatsrat, Regionale und ressortübergreifende Kooperation; Raumordnung, Stadtentwicklung, Flächennutzungsplanung, Senator für Umwelt, Bau, Verkehr und Europa, Freie Hansestadt Bremen
16:15 Uhr	<b>Bürgerbeteiligung und Planungsverfahren – Rechtliche Bedingungen neu gestalten?</b>  Feedback zu den Handlungsempfehlungen der Arbeitsgruppen		
16:45 Uhr	<b>Bürgerbeteiligung und Planungsverfahren – Rechtliche Bedingungen neu gestalten?</b>  <b>Arbeitsgruppen Runde 2:</b> Überarbeitung der Handlungsempfehlungen auf Basis des Feedbacks		
17:30 Uhr	Pause		
17:45 Uhr	<b>Präsentation der Ergebnisse, Diskussion und Vereinbarung über die nächsten Arbeitsschritte zur Umsetzung</b> Leiter der Arbeitsgruppen  <b>Christina Tillmann</b> Projektleiterin „Politik gemeinsam gestalten“, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh		
18:30 Uhr	<b>Ausklang mit Sektempfang</b>		

### **3 Bürgerbeteiligung und Planungsverfahren. Rechtliche Rahmenbedingungen verbessern? Handlungsempfehlungen in Kürze**

Wie lässt sich die Beteiligung der Bürger bei Infrastrukturmaßnahmen verbessern? Wie müssen die Planungs- und Genehmigungsverfahren gestaltet werden, um Bürgern echte Mitsprache zu ermöglichen? Über hundert Praktiker und Experten für Planungsrecht, Infrastrukturprojekte und Bürgerbeteiligung, größtenteils aus Ministerien, Behörden, Anwalts- und Fachgutachterschaft, diskutierten am 29. Juni 2011 diese Fragen und entwickelten Handlungsempfehlungen. Hier sind die Empfehlungen in Kürze zusammengefasst. (Ausführlichere Darstellung in Kapitel 5: Berichte aus den Arbeitsgruppen).

#### **Herausforderungen der Energiewende nutzen**

Die Energiewende in Deutschland macht einen schnellen und umfassenden Ausbau der Leitungsnetze notwendig. Ohne die Zustimmung der Bürger am Ort wird dies nicht gelingen. Insbesondere der Windstrom wird meist in Norddeutschland entweder in der Nord- oder Ostsee oder in den ländlichen Regionen Schleswig-Holsteins, Niedersachsens, Mecklenburg-Vorpommerns und Brandenburgs gewonnen. Dort müssen dann auch die Leitungen gelegt werden, um den Strom in die Ballungszentren zu leiten. Für die Menschen in den ländlichen Gebieten ist der Nutzen der Leitungen nicht unmittelbar nachvollziehbar. Damit aus dem abstrakten Ja zur Energiewende ein konkretes Ja zur Stromtrasse wird, sollten Bürger umfassend und besser beteiligt werden.

#### **Nichts überstürzen: Es geht um Qualität der Beteiligung, nicht um Quantität**

Nach Ansicht der Experten lässt der Rechtsrahmen heute schon vielfältige Spielräume für Bürgerbeteiligung an Infrastrukturvorhaben zu. Sie müssen in der Praxis jedoch besser und vor allem früher, zeitgemäß und bürgerorientiert genutzt werden. Ziel sollte es sein, das Wissen der Bürger aufzunehmen, Interessen auszugleichen und Akzeptanz für das Vorhaben zu erreichen.

Dabei bedeutet „Akzeptanz“ nicht, dass alle das Projekt am Ende schön finden oder bejahen müssen. Akzeptanz ist eine Haltung, die sich einstellt, wenn Bürger ernst genommen sowie ehrlich und transparent informiert werden und sich in einem ordentlichen und fairen Verfahren einbringen können. Das wird nur erreicht, wenn die Bürgerbeteiligung sehr früh einsetzt. Auch bei Stuttgart 21 wurden die Bürger beteiligt. Wirklich aufgewacht sind sie erst, als die Bagger kamen. Das hatte auch mit fehlender Transparenz zu tun. Dieses Dilemma ist nur zu lösen, wenn die Kommunikation mit den Bürgern frühestmöglich einsetzt. Sie muss kontinuierlich sein. Und sie muss von Seiten der Politik, der Vorhabenträger und Behörden ernst gemeint sein. Alles andere durchschauen die Bürger.

#### **Den Dialog mit den Bürgern frühzeitig beginnen, wenn noch die Möglichkeit der Einflussnahme besteht**

Optimal ist es, wenn die Information der Bürger beginnt, noch bevor ein Antrag gestellt wird. So können sich die Bürger bereits in der Konzeptphase informieren und mit Ideen einbringen. Wichtig ist, dass noch Raum für Alternativen besteht. So kann die Beteiligung der Bürger die Informationsbasis verbreitern und das Wissen an Ort und Stelle heben. Hilfreich wären rechtliche Veränderungen, die eine frühzeitige Beteiligung der Bürger erleichtern. Die Experten sprechen dem § 3 Abs. 1 BauGB (Baugesetzbuch) eine Vorbildfunktion zu, da hier eine frühzeitige Beteili-

gung der Öffentlichkeit geregelt wird und in langjähriger Praxis positive Erfahrungen gesammelt wurden.

Denkbar ist auch, das Raumordnungsverfahren mit einem Informationsverfahren zu erweitern. Des Weiteren könnte die Öffentlichkeit beim Scoping-Termin nach § 5 und 14f UVPG (Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung) hinzugezogen werden – also bei der Festlegung des Untersuchungsrahmens in komplexen Planungs- und Genehmigungsprozessen.

Zu prüfen wäre, ob das Scoping dafür mit einer öffentlichen Antragskonferenz kombiniert werden könnte. In diesem frühen Stadium haben die Bürger zweifelsfrei noch Gestaltungsspielräume. Werden sie jetzt schon einbezogen, wird deutlich, dass die Politik ihre Belange ernst nimmt. Dies führt allerdings zu einem Dilemma. In einem frühen Stadium gibt es wenig Konkretes zu berichten. Das wird wiederum oft von der Öffentlichkeit bemängelt. Es ist deshalb wichtig, den Bürgern zu verdeutlichen, dass bei früher Information eben noch kein hoher Konkretisierungsgrad da sein kann.

Dennoch ist diese frühe Information sinnvoll, weil es in der Vorarbeit für einen genehmigungsfähigen Antrag um Alternativen und ihre Abwägung geht. Also genau um das, was auch wichtig ist für die Bürger. Sie können zu diesem Zeitpunkt einen ergebnisoffenen Dialog führen, da Alternativen noch verhandelbar sind. Der Antragsteller profitiert, weil er sich so ein frühes Meinungsbild einholen kann. Und er kann mit transparenter Informationspolitik verhindern, dass sich Blockaden überhaupt erst bilden. Mit einem derartigen Vorgehen steigt die Chance, dass das Zulassungsverfahren entlastet, optimiert und beschleunigt wird.

### **Spielräume für Entscheidungen in mehrstufigen komplexen Verfahren transparent machen**

Entscheidungen über Vorhaben werden auf unterschiedlichen Ebenen getroffen. Bei größeren Projekten gibt es im Vorfeld eines Planungs- oder Genehmigungsverfahrens häufig bereits eine politische Debatte in gewählten Gremien (z. B. Stadtrat). Debattiert wird nicht nur das „Ob“, sondern auch konkrete Fragen der Ausgestaltung („Wie“). Am Ende steht in der Regel eine politische Entscheidung.

Hiervon ist der planungs- und genehmigungsrechtliche Entscheidungsprozess zu unterscheiden. Auch dort wird nicht lediglich über das „Wie“ des Projektes entschieden, sondern auch über das „Ob“. Ein nicht genehmigungsfähiges Vorhaben kann nicht realisiert werden. Mitwirkung der Bürger kann und sollte in beiden Prozessen stattfinden, d. h., die Öffentlichkeit kann sowohl auf die politische Willensbildung in gewählten Gremien Einfluss nehmen als auch die Beteiligungsmöglichkeiten in Planungs- und Genehmigungsverfahren nutzen. In beiden Fällen ist es möglich und legitim, sowohl das „Ob“ als auch das „Wie“ des Vorhabens zu problematisieren.

Davon zu unterscheiden ist die Frage, über welche Gesichtspunkte auf welcher Ebene eines mehrstufigen Planungs- und Zulassungsprozesses entschieden wird. Da viele Bürger diese komplizierten Zuordnungsfragen des Planungs- und Zulassungsrechtes nicht verstehen und sie ihnen von den Behörden z. T. auch nicht richtig erklärt werden, kommt es immer wieder dazu, dass bestimmte Einwendungen auf der „falschen Ebene“ erhoben werden. Gibt es bereits ein spezielles Bedarfsplanungsverfahren mit positivem Ergebnis, steht damit die Notwendigkeit des Vorhabens auch für die nachfolgenden Planungs- und Zulassungsstufen fest. Auf diesen nachfolgenden Entscheidungsebenen werden dann andere Fragen behandelt. Deshalb ist es hier grundsätzlich nicht mehr möglich, den Bedarf für das Projekt erneut zu thematisieren. Daher empfehlen die Experten, Bürger in jeder Phase der Planungs- und Genehmigungsverfahren darüber zu informieren, wie der rechtliche Rahmen ist, in welcher Phase sich ein Projekt befindet,

welche Entscheidungen bereits getroffen sind und welche Entscheidungsspielräume noch bestehen.

### **Eine neue Kommunikations- und Beteiligungskultur aufbauen**

Die Kultur des Dialoges muss verbessert werden – das Gleiche gilt für die Möglichkeiten, mitzuwirken. Das war das Ergebnis vieler Gespräche in den Arbeitsgruppen. Glaubhafte Information ist die Voraussetzung, damit sich Vertrauen entwickeln kann.

Große Infrastrukturvorhaben sind notgedrungen komplex und müssen zahlreichen Formalien folgen. Das erschwert es der Öffentlichkeit oft, sich ein eigenes Bild zu machen. Deshalb ist es wichtig, darüber nachzudenken, wie die Informationen in geeigneter und verständlicher Weise zugänglich gemacht werden können. Es gilt auch, die Vorteile und Chancen eines Vorhabens herauszustellen. Die Unterlagen sollten so aufbereitet werden, dass Bürger sie verstehen und die Risiken abwägen und einschätzen können.

Gelingt das, kann von den Bürgern auch erwartet werden, dass sie akzeptieren, wenn an bestimmten Punkten im Verfahren dann auch Entscheidungen getroffen werden müssen. An diesem Punkt unterscheiden sich Gesetzesvorhaben gravierend von einem wissenschaftlichen Dialog, der endlos weitergeht.

Diese Transparenz für die Bürger lässt sich mit einer Vielzahl von Instrumenten herstellen. Eines davon ist das Internet. Wichtig ist dabei, dass die Bürger die dort eingestellten Pläne auch verstehen. Mit der Möglichkeit von 3-D- und 360-Grad-Präsentationen kann das Internet auch komplexe Bauvorhaben einfach nachvollziehbar darstellen. Ein weiteres Instrument sind Anlaufstellen wie Bürgerbüros. Werden sie eingerichtet, muss auch offensiv und zielgruppenbewusst kommuniziert werden. Wo bestehende Gesetze die Möglichkeiten zur Transparenz einschränken, muss möglicherweise das Gesetz geändert werden.

### **Anreizsysteme schaffen – ein faires Geben und Nehmen auf allen Seiten praktizieren**

Die Experten empfehlen, mit Anreizen die Akzeptanz von lokalen Infrastrukturprojekten zu fördern. Zum Ausgleich von Belastungen, die einzelne Regionen für die Allgemeinheit tragen (z. B. Belastungen durch neue Stromleitungen auf ihrem Gebiet) sollten Anreizsysteme geschaffen werden. Denkbar sind finanzielle Anreize etwa durch Ausgleichszahlungen für die betroffene Kommune oder Sachleistungen wie eine Verbesserung der Infrastruktur oder eine Aufwertung der Region für den Tourismus.

Anreize können die Akzeptanz am Ort fördern und auch die Vorhabenträger in die Pflicht nehmen, frühzeitig zu kommunizieren und Bürger zu beteiligen.

Für die Behörden könnte der Vorteil frühzeitiger Information und Bürgerbeteiligung darin liegen, dass ein „Mehr“ an investierter Zeit vorab das Planfeststellungsverfahren hinterher verkürzt. Dies legen zumindest mehrere der von den Experten besprochenen Beispiele nahe. Denn so lassen sich auch umfangreiche Nachforderungen von Unterlagen vermeiden, die den Prozess aufhalten.

### **Zwischen öffentlichen und privaten Vorhaben unterscheiden**

Die Experten in den Arbeitsgruppen waren sich einig, dass zwischen den Vorhaben der privaten und der öffentlichen Hand unterschieden werden muss. Öffentliche Vorhaben werden oft aus Steuergeldern, Gebühren oder Nutzungsentgelten bezahlt. Die Grenzen zwischen „privaten“ und „öffentlichen“ Vorhaben sind allerdings fließend. Beispiel: Stromübertragungsnetze. Diese „gehören“ privaten Übertragungsnetzbetreibern. Es handelt sich jedoch um eine zentrale Aufgabe der

öffentlichen Daseinsvorsorge. Außerdem findet hier eine intensive staatliche Regulierung statt. Dies spricht dafür, diese Projekte als „öffentlich“ einzuordnen und bereits bei der Frage des „Ob“ (= Bedarf) eine intensive Beteiligung der Öffentlichkeit zu ermöglichen. Bei Privatvorhaben konzentriert sich diese Diskussion meist auf das „Wie“.

Notwendig ist in beiden Fällen die intensive Kommunikation mit der Öffentlichkeit. Bei privaten Vorhaben muss der Bauherr selbst entscheiden, in welchem Umfang er ihr nachkommt. Bei öffentlichen Infrastrukturvorhaben sollte es eine rechtliche Verpflichtung zu einer vorgelagerten Öffentlichkeitsbeteiligung geben. Als sinnvoll erachten die Teilnehmer auch die Erarbeitung von BestPracticeVerfahren.

### **Erörterungstermine bürgernäher und effektiver gestalten**

Erörterungstermine sind für geordnete Verfahren unabdingbar. Aber sie können noch weiter optimiert werden. So ist es sinnvoll, immer eine nach Sachthemen geordnete Tagesordnung zu erstellen und die für die Bürger wichtigen Punkte am Anfang zu behandeln.

Wichtig ist auch, die jeweiligen Verhandlungsleiter zu schulen. Das gilt auch für die Betroffenen: Sie müssen wissen, wann sie mit ihren Einwendungen gehört werden. Die Experten aus den Arbeitsgruppen nennen das den „Grundsatz der Informiertheit“: Er besagt, dass die Bürger wissen müssen, in welchem Planungsstadium sich ein Projekt befindet, was noch verhandelbar ist und welche rechtlichen Rahmenbedingungen gelten.

Um Konflikte zu befrieden, kann ein externer, neutraler Dritter eingeschaltet werden. Das signalisiert den Beteiligten ein faires Verfahren. Externe Dritte könnten auch als Verhandlungsleiter in Erörterungsterminen eingesetzt werden. Die Experten empfehlen auch Projektmanager, um die komplexen Verfahren zu begleiten.

### **Finanzierung der Bürgerbeteiligung sicherstellen**

Ein umfassendes Verfahren verstärkter Bürgerbeteiligung kostet viel Geld. Vorhabenträger tragen die Kosten für die eigene Öffentlichkeitsarbeit selbst.

Zur Klärung der Frage, ob Kosten, die durch behördlich veranlasste informelle, gesetzlich nicht geregelte Dialogverfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung entstehen, ebenfalls dem Vorhabenträger in Rechnung gestellt werden können, empfehlen die Teilnehmer der Arbeitsgruppen hier eine gesetzliche Regelung. Solche Formate der Bürgerbeteiligung scheitern heute häufig an der Finanzierung, weil unklar ist, wer die Kosten zu tragen hat. Solange „freiwillige Dialogverfahren“ (Beispiel. „runde Tische“) keine gesetzliche Grundlage haben, gibt es dafür in den Behörden regelmäßig kein Budget, und die Kosten können auch nicht ohne weiteres auf den Vorhabenträger umgelegt werden.

### **Mitarbeiter qualifizieren – Kompetenznetze aufbauen**

Die wirksame Einbeziehung von Bürgern kann nur gelingen, wenn die Verwaltung eine positive innere Haltung zur Bürgerbeteiligung hat. Mitarbeiter müssen geschult werden, um ihre neue Rolle zu reflektieren, den richtigen Zeitpunkt für eine Beteiligung der Bürger zu erkennen und um Bürgerbeteiligung effektiv umsetzen zu können. Verwaltungsinterne Netzwerke, Informations- und Wissensmanagement sollten genutzt werden. Trainings durch externe Dritte sollten durchgeführt werden, um Wissen und Fähigkeiten zu vermitteln.

Die Experten wünschen sich ein neues Leitbild der Verwaltungskultur. Ein Leitbild, das z. B. gemeinsam von Mitarbeitern unterschiedlicher Hierarchieebenen der Verwaltung erarbeitet wird, kann Standards für eine künftige Dialogkultur setzen.

## 4 Berichte aus dem Plenum

### 4.1 Bürgerbeteiligung beim Netzausbau – politische Weichenstellungen in Niedersachsen

**Dr. Stefan Birkner, Staatssekretär, Niedersächsisches Ministerium für Umwelt  
und Klimaschutz, Hannover**

Die schnelle Umstellung auf erneuerbare Energien ist eine Herkulesaufgabe. Bereits heute ist Niedersachsen deutscher Meister beim Windstrom. Rund ein Viertel wird dort erzeugt. Und bereits 25 Prozent des rechnerischen Stromverbrauches in Niedersachsen wird durch erneuerbare Energien gedeckt. Bis 2020 soll dieser Anteil auf 80 Prozent ansteigen.



Die Regierung in Hannover setzt dabei besonders auf moderne Windparks. Bis der gesamte Energiebedarf vollständig aus erneuerbaren Energien gewonnen werden kann, bedarf es auch eines Ausbaus konventioneller Kraftwerke.

Das stellt die Regierung vor weitreichende Herausforderungen – sowohl was die Akzeptanz von Kraftwerks-Neubauten als auch den Ausbau der Stromnetzinfrastruktur angeht. So hat die Deutsche Energieagentur dena ausgerechnet, dass bis zum Jahre 2015 rund 850 Kilometer neue Leitungen gebaut werden müssen. Tatsächlich errichtet ist erst ein Zehntel davon.

Ein Grund für diesen unzureichenden Ausbauzustand sind die langen Zeiträume für die Vorbereitung, Erarbeitung und Durchführung der Genehmigungsanträge und der anschließenden Genehmigungsverfahren. Das Haupthemmnis aber ist die mangelnde Akzeptanz in der Bevölkerung. So liegen bei einem Raumordnungsverfahren in Niedersachsen und Hessen 22000 Einwendungen vor. Seit 2005 wird in Niedersachsen intensiv über das Thema diskutiert. Nach einer Studie des Institutes ForWind der Universitäten Hannover und Oldenburg wurde deutlich, dass teilweise auch Erdkabel bei dem Netzausbau eingesetzt werden können. Da sie allerdings im Schnitt ca. um ein Vierfache teurer als oberirdische Freileitungen sind, wurde als politischer Kompromiss im Jahr 2007 das Erdkabelgesetz im niedersächsischen Landtag beschlossen. Es sieht eine Teilverkabelung vor, wenn bestimmte Mindestabstände zu Wohnbereichen unterschritten werden müssen. Durch das Energieleitungsausbaugesetz des Bundes wurde für 4 Pilotmaßnahmen in Deutschland diese Teilverkabelungsregelung ins Bundesrecht übernommen.

Die Vorhabensträger stehen dem teilweise ablehnend gegenüber und setzen weiter auf durchgängige Freileitungen. Diese Teilverkabelungen sind aber notwendig, um Belastungen durch neue Leitungstrassen zu vermindern. Die Landesregierung wirbt bei den Vorhabensträgern dafür, dass sie die Teilverkabelungsmöglichkeit aktiv zur Akzeptanzsteigerung nutzen.

Der schnelle Ausbau ist so wichtig, dass es hier keine technischen und politischen Tabus mehr geben darf. Die niedersächsische Landesregierung setzt auf eine Politik des offenen Ohres, die den Bürgern bei ihren Bedenken zuhört. Die Grundlage der Arbeit der Landesregierung ist es, die Bürger auf jedem Schritt dieses Weges mitzunehmen und zu beteiligen.

## 4.2 Partizipation durch Verfahren – Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung auf Grundlage der gesetzlichen Regelungen?

**Prof. Dr. Andrea Versteyl, Professorin an der Universität Hannover,  
Rechtsanwältin in der Kanzlei Redeker Sellner Dahs, Hannover und Berlin**

Das Trauma Stuttgart 21 hat gezeigt, dass die Beteiligung der Bürger hier zu spät gekommen ist und unzureichend war. Auch ist das Verfahren zu komplex und wird auf beiden Seiten von Experten dominiert. Bestehende Möglichkeiten, sich an der Diskussion zu beteiligen, können so nicht genutzt werden. Dennoch stellt sich die Frage, ob die Mechanismen für die Beteiligung der Öffentlichkeit wirklich geändert werden sollten oder ob ein Ausbau und eine Erweiterung nicht dasselbe Ziel erreicht. So findet bei jedem komplexen Infrastrukturverfahren ein so genannter Scoping-Termin statt, bei dem Aufgaben- oder Untersuchungsumfänge in komplexen Planungs-, Management- und Herstellungsprozessen festgelegt werden. Hier könnte in Zukunft die Öffentlichkeit noch stärker einbezogen werden.



Dies muss in einer Form geschehen, dass die ohnehin schon langen Verfahren nicht noch länger dauern. Bei Umweltschutzbelangen ist beispielsweise eine Bagatellklausel denkbar, wie sie in einem Entwurf des Bundesverbandes der Deutschen Industrie (BDI) vorgesehen ist.

Wichtig ist, dass es bei der Beteiligung der Bürger nicht um Quantität, sondern um Qualität geht. Dies bedinge, dass die Bürger auch in die Lage versetzt werden, Chancen und Risiken einzuschätzen und kompetente Urteile zu fällen. Heute verlassen Bürger einen Erörterungstermin bereits am ersten Tag unbefriedigt. Es fehlen Spielregeln und kommunikative Fähigkeiten. Der Einsatz externer neutraler Dritter und Projektmanager können hier eine Hilfe sein. Wichtig ist aber auch, dass die Bürger realisieren, dass in laufenden Verfahren zu bestimmten Terminen Entscheidungen getroffen werden müssen und die öffentliche Diskussion daher immer auf ein Ende und die dann notwendige Entscheidung ausgelegt sein muss.

Auch stellt sich grundlegend die Frage, wer wie an den Verfahren beteiligt wird. Wenn jeder mitreden darf, kann es sein, dass die wirklich Betroffenen in den Hintergrund geraten. Denkbar ist, jeden in einer ersten Phase beim „Ob“ eines Vorhabens zu beteiligen. In der zweiten Phase des „Wie“ könnte die Beteiligung auf die tatsächlich Betroffenen beschränkt werden.

Zudem müssen die Bürger mehr über das Dilemma eines jeden Antragstellers informiert werden: Sein Antrag hat nur eine Chance, wenn er sorgfältig vorbereitet und weitgehend ausgearbeitet ist. Die Bürger hingegen erwarten in diesem (späten) Stadium, dass auch eine so genannte Nullvariante möglich ist – also der Verzicht auf das Vorhaben. Auch mit verbesserter Öffentlichkeitsbeteiligung ist ein Ausgleich zwischen den Interessen des Vorhabenträgers, Individualinteressen der Betroffenen, Gemeinwohlorientierung der Genehmigungsbehörde und den Interessen der Öffentlichkeit schwierig.

Frau Prof. Dr. Andrea Versteyl empfiehlt die Trennung von öffentlichen und privaten Vorhaben und unterschiedliche Beteiligungsmöglichkeiten. Zudem biete sich aus Effektivitätsgründen eine

Trennung von „Betroffenen“- und „Jedermann“- Beteiligung an. So kann das Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip gewahrt bleiben.

### **4.3 Erfahrungen mit Partizipationsprozessen am Beispiel von Stromnetzgenehmigungsverfahren**

**Christian Schwarzenholz, Ministerialrat, Referat Energiepolitik, Klimaschutz, Klimafolgen, Nachhaltigkeit, Niedersächsisches Ministerium für Umwelt und Klimaschutz, Hannover**

Niedersachsen ist überproportional vom Netzausbau betroffen. Die Hälfte der von der Bundesnetzagentur dena errechneten Neubauleitungen verläuft durch das Flächenland. Die Trassen für 400 km neue Leitungen sollen in Niedersachsen gebaut werden. Die Menschen in den dünn besiedelten Regionen profitieren davon jedoch kaum, sondern haben vor allem die Last der neuen Trassen in ihrer Umgebung.



Die Landesregierung hat diese Bedenken aufgenommen. Das 2007 beschlossene Erdkabelgesetz sah vor, die Leitungen in sensiblen Bereichen unter die Erde zu legen. In einem konkreten Projekt in der Region Wilhelmshaven war es möglich, in Rekordzeit das Planfeststellungsverfahren durchzuführen. Die Landesbehörden hatten schon im Vorfeld gemeinsam mit dem Vorhabensträger viele Gespräche mit den betroffenen Kommunen, den Trägern öffentlicher Belange und den Bürgern geführt. Daraus erwuchs ein Genehmigungsantrag, der auf breiter Basis vorbereitet war und deshalb auch eine starke Akzeptanz fand. Es kam aber bisher nicht zum Planfeststellungsbeschluss, da der Vorhabensträger das Projekt zurückgestellt hat. Eine wichtige Erkenntnis aus diesem Partizipationsprozess ist, dass durch den frühzeitigen Dialog mit Akteuren vor Ort ein Konsens über den Trassenverlauf hergestellt werden konnte. Partizipation hätte hier eine schnelle Realisierung des Vorhabens möglich gemacht.

Interessant in diesem Zusammenhang war auch die Anbindung der Offshore-Windparks in der Ausschließlichen Wirtschaftszone in der Nordsee über die so genannte Norderney-Trasse. Die Leitungen dafür laufen durchs Wattenmeer, dann quer durch die Insel Norderney, wieder durch das Wattenmeer und zum Schluss noch 80 Kilometer über das Festland. Dazu hatte die Landesregierung eine Projektsteuerung installiert. Die Träger öffentlicher Belange, Landes- und Kommunalbehörden sowie die Umweltverbände waren in den Dialogprozess eingebunden. Die frühe Einbindung der Umweltverbände und die kontinuierliche Kommunikation waren erfolgreich: Das Vorhaben konnte ohne Planfeststellungsverfahren realisiert werden.

Durch die Einrichtung einer speziellen Internetseite zur Netzausbauthematik im Jahr 2008 hat die Landesregierung eine breit aufgestellte Informationsplattform zu allen Fragen des Netzausbaus in Niedersachsen geschaffen. Die Positionen und Links der Bürgerinitiativen sind hier ebenso zu finden, wie die Argumente und Darstellungen der Vorhabensträger.

Auch materielle Anreize für betroffene Kommunen erhöhen die Akzeptanz. In Betracht kommen sowohl Ausgleichszahlungen oder wie z. B. bei Windkraftanlagen eine Beteiligung der Standortkommunen an dem Gewerbesteuerertrag. Im Fall von Norderney wurde ein Infopunkt geplant, der ein zusätzliches touristisches Highlight sein soll. Für die Erneuerung wichtiger Zufahrtsstraßen zur Kabeltrasse wurde eine prioritäre Landesförderung ermöglicht.

#### **4.4 Akzeptanz durch Transparenz? Der frühzeitige Dialog bei Industrie- und Ansiedlungsprojekten im Chempark Leverkusen**

**Christian Zöller, Chempark Currenta GmbH & Co. OHG, Leverkusen**

Beim Chempark Currenta handelt es sich um ehemalige Standorte des Chemiekonzerns Bayer. Eine Kohlenmonoxid-Leitung, deren Realisierung überlegt wurde konnte aufgrund von Bürgerprotesten nicht realisiert werden.

Danach hat die Geschäftsführung des Chemparks für weitere Infrastrukturpläne ihr Vorgehen geändert. Die Öffentlichkeit und die betroffenen Bürger werden nun frühzeitig über geplante Vorhaben informiert.



Über den Bau eines Gaskraftwerkes wurden die Bürger schon Monate vor dem Scoping-Termin per Brief zu einem Infotag eingeladen. Wichtig ist dabei auch zu sortieren, wen man mit welchen Informationen erreichen will – und ob man überhaupt schon genügend Informationen für die Öffentlichkeit hat. Vor allem aber geht es darum, ein Vertrauensverhältnis zu den Bürgern und den „Stakeholdern“ aufzubauen. Damit muss man frühzeitig beginnen und kontinuierlich den Dialog pflegen. Das Wichtigste ist, den Dialogpartnern das Gefühl zu geben, dass sie dabei sind.

Noch ist nicht klar, ob dieser Weg eine Erfolgsstory wird. Die Resonanz ist gut. Kommunikation ist die Antwort auf die Komplexität des Vorhabens. Oder um es anders zu sagen: Die Hoffnung ist, dass die schlafenden Hunde nicht so beißwillig sind, wenn sie frühzeitig geweckt werden.

## 4.5 Erfolgsfaktoren wirksamer Bürgerbeteiligung – Qualitätskriterien, Rahmenbedingungen und Ressourcen

**Frank Ulmer, Dipl. Geograf, Dialogik, Gemeinnützige Gesellschaft für Kommunikations- und Kooperationsforschung mbH, Stuttgart**

Dialogik ist eine gemeinnützige Gesellschaft aus Stuttgart für Kommunikations- und Kooperationsforschung. Dialogik evaluiert Beteiligungsverfahren.



Viele Bürger haben Schwierigkeiten zu bewerten, wo die wirklichen Risiken eines Infrastrukturvorhabens sind. Die Bürger suchen das Optimum, was oft nicht machbar ist. Zudem kommen immer wieder vorgeschobene Gründe ins Spiel, wie beispielsweise der Juchtenkäfer bei Stuttgart 21. Das muss entlarvt werden, am besten durch die Nutzung von lokal vorhandenem Wissen. Dies macht auch das Verfahren besser nachvollziehbar. Wenn Bürger die Verfahren und Entscheidungsprozesse nachvollziehen können, sind sie eher bereit, auch alternative Lösungen zu akzeptieren, die sie nicht favorisiert hätten.

Entscheidend ist der Aufbau von Vertrauen auf beiden Seiten. Nur derjenige, der sich auf den Prozess einlässt, gewinnt auch. Dem Bürger muss dabei auch klargemacht werden, dass er den Entscheidungsprozess bereichert; entscheiden müssen aber immer die demokratisch Gewählten.

Einer der Erfolgsfaktoren für eine gelungene Öffentlichkeitsbeteiligung sind klare Spielregeln. Hierbei geht es um Ergebnisoffenheit des Verfahrens, Neutralität der Verhandlungsleitung und die Freiwilligkeit der Teilnahme. Darüber hinaus müssen alle Informationen auf den Tisch gelegt werden und für alle zugänglich sein. Die Selbstbestimmtheit der Verhandlungsparteien muss gewahrt bleiben. Eine offene Haltung gegenüber den anderen und die Bereitschaft zu lernen, sind wichtige Grundvoraussetzungen, damit Beteiligungsprozesse erfolgreich verlaufen.

Ein ausreichendes, aber begrenztes Zeitbudget kann hilfreich sein. Zentral und am wichtigsten aber ist Transparenz, was in einem Zitat von John Dryzek wunderbar zusammengefasst wird: „Wer seinen Bürgern zutraut, dass sie ihre eigenen Belange vernünftig regeln können, wird selten enttäuscht. Aber den Politikern fehlt es meist an diesem Zutrauen.“

## 4.6 Vereinbarung über die nächsten Arbeitsschritte zur Umsetzung der Handlungsempfehlungen

**Christina Tillmann, Projektleiterin „Politik gemeinsam gestalten“, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh**

### Dokumentation der Tagung

Alle Reden und Präsentationen werden auf der Webseite [www.bertelsmann-stiftung.de/buergerbeteiligung-planungsverfahren](http://www.bertelsmann-stiftung.de/buergerbeteiligung-planungsverfahren) dokumentiert. Zudem wurden Kurzberichte über die Reden im Plenum erstellt und die Ergebnisse und Handlungsempfehlungen der Arbeitsgruppen protokolliert. Die Bertelsmann Stiftung erarbeitet eine Dokumentation der Tagung, die sowohl die Berichte aus dem Plenum als auch die Ergebnisse und Handlungsempfehlungen der Arbeitsgruppen enthält.



Vor der Veröffentlichung wird die Dokumentation für die Teilnehmer der Tagung als Entwurf auf die Webseite gestellt. Die Teilnehmer erhalten eine E-Mail mit dem Link und der Bitte, innerhalb einer Frist von zwei Wochen Einspruch zu erheben, falls sie nicht einverstanden sind. Damit ist die Bitte verbunden, Alternativformulierungen vorzuschlagen. Nach einer weiteren Woche der Abstimmung wird das Protokoll auf der Website veröffentlicht.

### Wie sollen die Handlungsempfehlungen in die Tat umgesetzt werden?

Die Bertelsmann Stiftung wird die Ergebnisse und Handlungsempfehlungen im Rahmen ihres neuen Projektes „Politik gemeinsam gestalten“ von 2011 bis 2014 weiter verfolgen. Kernelement dieses Projektes ist die Erprobung von neuen Wegen der Bürgerbeteiligung in Modellprojekten mit staatlichen Institutionen. In mehreren Modellprojekten zum Thema „Planungsverfahren und Infrastrukturprojekte“ werden die Handlungsempfehlungen in der Praxis erprobt. Das Projektteam ist offen für weitere Modellprojekte und nimmt gern weitere Anfragen für eine praktische Umsetzung der Empfehlungen an, um eine größere Wirkung zu erzielen.

Im Rahmen ihrer Veranstaltungsreihe „Mitwirkung mit Wirkung“ wird die Bertelsmann Stiftung weitere Tagungen rund um das Thema Bürgerbeteiligung veranstalten. Auch Prof. Dr. Andrea Versteyl plant weitere Veranstaltungen zum Thema „Bürgerbeteiligung und Planungsverfahren“.

Alle Teilnehmer der Tagung sind aufgerufen, die auf der Tagung erarbeiteten Handlungsempfehlungen zu einer besseren Bürgerbeteiligung in Planungsverfahren in ihrem eigenen beruflichen Kontext anzuwenden und an Kollegen und Partner weiterzugeben.

## 5 Berichte aus den Arbeitsgruppen

### 5.1 AG 1: Frühzeitige Beteiligung der Bürger

#### Wann ist der passende Zeitpunkt für den Dialog mit den Bürgern im Planungsverlauf?

##### Gemeinsame Empfehlung der Arbeitsgruppe

- Eine kontinuierliche Beteiligung in allen Richtungen (Nachbarschafts- und politischer Dialog) ist wichtig.
- Die Öffentlichkeit muss während der Konzeptfindung des Vorhabenträgers Ideen einbringen können, also noch vor der umfassenden Konkretisierung des Vorhabens. Wichtig ist, dass Alternativen noch möglich sein müssen.
- Auch die Behörde muss frühzeitig informiert werden: Das Scoping ist zu spät! Das Raumordnungsverfahren bietet Chancen einer frühzeitigen Beteiligung.
- Es muss geklärt werden, welche Verfahren mehr Legitimation benötigen. Beispiel: Das Scoping und die Erweiterung der Antragskonferenz könnten genutzt werden.
- Die Vollzugspraxis muss überprüft werden. Eine Bestandsaufnahme soll erfolgen. Bestehendes soll genutzt werden, dabei ist zwischen den Verfahren und den Projekten zu unterscheiden! Es gibt bereits viele sinnvolle Instrumente.
- Ggf. sollte es mehrere Phasen der frühzeitigen Beteiligung für das „Ob“ und das „Wie“ eines Projektvorhabens geben. Ein informeller Austausch mit der Behörde ist sinnvoll.
- Die Information von Politik und Verwaltung ist der letzte Zeitpunkt für die Frühzeitigkeit! Frühzeitigkeit bedeutet „vor Antragstellung“.
- Es muss geklärt werden, ob der Vorhabenträger über die Ausgestaltung der Beteiligung selbst entscheidet. (Freiwilligkeit oder gesetzliche Verankerung?)
- Es ist zu klären, bei welchen Verfahren frühzeitig beteiligt werden muss. (Nur Großprojekte?)
- Finanzierungsfragen benötigen eine gesetzliche Regelung!
- Es müssen Transparenz über Chancen und Risiken, über Begünstigte und Benachteiligte sowie Erwartungssicherheit hergestellt werden.

##### **Offene Punkte der Diskussion**

- Freiwilligkeit der Durchführung der frühzeitigen Beteiligung (Obligatorisch bei öffentlich finanzierten Vorhaben)
- Dokumentation des Verfahrens
- Verbindlichkeit des Ergebnisses der frühzeitigen Beteiligung (als Abwägungsmaterial)
- Ressourcen: personell und finanziell auf der Verwaltungsseite, aber auch beim Vorhabenträger
- Unterscheidung zwischen öffentlichen und privaten Vorhaben
- Enumerativer Katalog von Projekten

##### Protokollnotizen

Die Arbeitsgruppe hatte das Ziel, den passenden Zeitpunkt für die Bürgerbeteiligung im Planungsverlauf zu finden. Dazu wurden die Erfahrungen der Teilnehmer mit der Anwendung bestehender Regelungen gesammelt. Grundlage der Diskussion, was künftig besser gemacht werden kann, waren der Bundesratsvorschlag Baden-Württembergs und das Netzausbaubeschleunigungsgesetz (NABEG).

### **Mehr Akzeptanz durch ein faires und geordnetes Verfahren**

Ziel der besseren Bürgerbeteiligung ist es immer, Akzeptanz herzustellen. Dabei bedeutet „Akzeptanz“ nicht, dass alle das Projekt am Ende schön finden oder bejahen müssen. Akzeptanz ist eine Haltung, die sich einstellt, wenn die Bürger sich ernst genommen fühlen und in einem ordentlichen Verfahren gut behandelt wurden.



Im Ergebnis einigen sich die Teilnehmer, dass es ein faires Verfahren geben muss – und es

muss gerichtsfest sein. Laufende Verfahren dürfen nicht untergraben werden. Aber sie müssen besser strukturiert und damit auch für die Bürger leichter verständlich werden. Je tiefer die Bürger von vornherein mit einbezogen werden, desto eher dürfte sich Akzeptanz einstellen. Es ist wichtig, sich dies im Prozess immer wieder bewusst zu machen. Sie wünschen sich aber eine bessere Unterstützung durch die Politik, vor allem bei den Netzausbauprojekten.

### **Frühzeitige Kommunikation**

Je früher die Kommunikation mit den Bürgern einsetzt, desto eher kann verhindert werden, dass der Prozess eine unerwünschte Eigendynamik annimmt. Und es wird leichter, das Verfahren in den Augen der Bevölkerung zu legitimieren.

Das macht die Arbeit der Verwaltung beim Erörterungstermin einfacher. Auf ihn kann nicht verzichtet werden – und er ist oft der Zeitpunkt, wenn eine schlecht informierte Öffentlichkeit ihre Rechte einfordert und den Prozess mit immer neuen Einwänden zum Stocken bringt. Läuft die Kommunikation bereits vor einem Erörterungstermin befriedigend, wird dieser auch weit störungsfreier verlaufen. Denn die Bürger sind bereits informiert, was sie zum Erörterungstermin erwartet.

### **Nutzen von vorhandenen Instrumenten**

Die Teilnehmer der Arbeitsgruppe sind sich einig, dass trotz der Kritik, die Öffentlichkeitsbeteiligung komme zu spät, die vorhandenen Instrumente bereits viel an effektiver Öffentlichkeitsbeteiligung bewirken könnten. Hierfür müssen sie allerdings besser genutzt und eventuell ausgebaut werden. Der Auffassung des Gesetzgebers, dass durch neue Verfahrensschritte und gesetzliche Neuregelungen eine Verbesserung der Beteiligung erzielt werden könne, wird widersprochen. Informationen müssen besser kommuniziert werden. Die Teilnehmer schlagen eine freiwillige Selbstkontrolle der Vorhabenträger vor.

### **Gesetzlicher Rahmen zur Kostenregelung erforderlich**

Mehr und frühere Information kostet Geld. Deshalb ist bei künftigen Verfahren auch gesetzlich zu regeln, wer welche Kosten übernimmt.

### **Früher Zeitpunkt für den Dialog mit dem Bürger**

In der geltenden Rechtslage werden die Bürger zu spät beteiligt. Weil ein Bauherr einen Antrag nur einreichen kann, wenn dieser schon sehr detailliert ist, kommt dieser Zeitpunkt für die Bürgerbeteiligung zu spät.

Ein wichtiger Termin im Planungsverlauf ist das sogenannte Scoping. Dabei werden die Aufgaben und Untersuchungsumfänge in komplexen Verfahren definiert. Es könnte Sinn machen, die Bürger hierbei schon stärker einzubeziehen. Möglicherweise eignet sich dieses Verfahren neben Infrastrukturprojekten auch für andere Vorhaben. Es ist zu klären, wie verbindlich eine derartige Antragskonferenz sein sollte.

Wichtig ist eine frühzeitige Beteiligung auch im B-Planverfahren nach § 3 Abs. 1 BauGB<sup>1</sup>. Diese Regelung kann zudem als Vorbild für andere Verfahren dienen. Wenn die Regelung übertragen wird, bleibt fraglich, welche Abschichtung man vornehmen kann und welchen Verbindlichkeitsgrad dieses Verfahren haben sollte.

Einigkeit herrscht über die Aussage, dass es bei Beteiligung darum gehe, das Vorhaben noch beeinflussen zu können. Frühzeitig bedeutet, dass noch Alternativen möglich sein müssen. Deshalb soll die Nullvariante ebenfalls zur Diskussion gestellt werden.

### **Vorteile frühzeitiger Beteiligung: Kommunikation von Chancen und Risiken**

Es ist eine wichtige, aber bislang unterschätzte Aufgabe eines jeden Bauherren, die Nützlichkeit seines Vorhabens zu erläutern. Das bedeutet auch, dass die Bürger offen über die Risiken aufgeklärt werden. Dennoch wurden die Chancen und Vorteile eines Vorhabens bislang oft unzureichend dargestellt. Wird aber derart Transparenz über Chancen und Risiken hergestellt, ist es einfacher für die Bürger, die Planung und das Vorhaben zu verstehen und die Gründe dafür nachzuvollziehen.

Eine offene Frage ist, wie ein derartiges Vorgehen grundsätzlich gesetzlich verankert werden kann. Geht ein Bauherr über diese Vorgaben hinaus, wirkt er möglicherweise noch überzeugender. Umgekehrt spürt die Öffentlichkeit schnell, wenn es sich um erzwungenes Entgegenkommen handelt: Dies wird in aller Regel nicht akzeptiert werden.

### **Kriterien der Beteiligung**

Frühzeitige Beteiligung ist für bestimmte Projekte von großem Nutzen. Dabei stellt sich die Frage, ob bei unterschiedlichen Verfahren eine unterschiedliche Intensität der Beteiligung durchgeführt werden soll. Zum Beispiel könnte zwischen Vorhaben der öffentlichen Hand und Privatvorhaben unterschieden werden. In der Debatte wurden Entscheidungskriterien hierzu untersucht. Eines könnte die Finanzierungsfrage sein, ein weiteres die Größe des Projektes. So wurde vorgeschlagen bei einer Finanzierung von mehr als 50 Prozent aus öffentlichen Mitteln, dieses Projekt als öffentlich gelten zu lassen. Insgesamt ist es wichtig herauszufinden, bei welchen Verfahrenstypen frühzeitig beteiligt werden muss. Jedes Verfahren ist unter Umständen individuell zu betrachten.

---

<sup>1</sup> § 3 Abs. 1 BauGB: „Die Öffentlichkeit ist möglichst frühzeitig über die allgemeinen Ziele und Zwecke der Planung, sich wesentlich unterscheidende Lösungen, die für die Neugestaltung oder Entwicklung eines Gebiets in Betracht kommen, und die voraussichtlichen Auswirkungen der Planung öffentlich zu unterrichten; ihr ist Gelegenheit zur Äußerung und Erörterung zu geben. Von der Unterrichtung und Erörterung kann abgesehen werden, wenn

1. ein Bebauungsplan aufgestellt oder aufgehoben wird und sich dies auf das Plangebiet und die Nachbargebiete nicht oder nur unwesentlich auswirkt oder

2. die Unterrichtung und Erörterung bereits zuvor auf anderer Grundlage erfolgt sind.

An die Unterrichtung und Erörterung schließt sich das Verfahren nach Absatz 2 auch an, wenn die Erörterung zu einer Änderung der Planung führt.“

### **Vorhabenträger in die Pflicht nehmen**

Der Vorhabenträger kann noch vor Konkretisierung des Vorhabens zum Nachbarschaftsdialog gezwungen werden. Die Umgebung soll regelmäßig unterrichtet werden, auch in Phasen, in denen noch nichts Konkretes geplant wird. Die hierbei entstehenden Vorteile sehen die Teilnehmer wie folgt: Die Bürger sind eingebunden, das Verfahren verläuft weniger störungsanfällig, und es ist ein Mehr an Umweltschutz möglich.

### **Beteiligungsfreundliche Praxis**

Es ist sinnvoll, Praxisleitfäden für die Beteiligung zu entwickeln. Bisher werden viele Planungsvorhaben zwar in der Zeitung angekündigt, sind aber dort oft schwer zu finden und noch schwerer verständlich. Wird dies geändert, lässt sich die Information der Bürger mit wenigen Handgriffen substantiell verbessern. Die Teilnehmer der Arbeitsgruppe appellieren deshalb an alle Akteure, darüber nachzudenken, wie sie beteiligungsfreundlicher handeln können.

### **Beteiligung, wenn noch Gestaltungsspielraum besteht**

Die Bürger müssen noch Gestaltungsspielräume haben, um sich ernstgenommen zu fühlen. Die Anforderungen an die Konkretheit der Vorhabenplanung dürfen bei frühzeitiger Beteiligung nicht zu hoch sein. Dies sollte auch gegenüber dem Bürger kommuniziert werden. Die frühzeitige Beteiligung muss vom Vorhabenträger ausgehen, aber ihm soll die Nullvariante zugemutet werden können.

### **Schulung von Behörden**

Die Teilnehmer unterstreichen die Notwendigkeit der Schulung von Behördenmitarbeitern, da sich dies als effektiv dargestellt hat. (siehe AG 5)

### **Teilnehmer**

Leitung: Prof. Dr. Andrea Versteyl, Rechtsanwältin, Fachanwältin für Verwaltungsrecht Kanzlei Redeker Sellner Dahs Rechtsanwälte Partnerschaftsgesellschaft, Berlin  
Protokoll: Dirk Buchsteiner, Kanzlei Redeker Sellner Dahs, Berlin

Rainer Beckedorf, Ministerialdirigent/Abteilungsleiter, Niedersächsisches Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, Hannover

Dr. Waltraud Buck, Referatsleiterin Raumordnung, Ministerium für Verkehr und Infrastruktur Baden-Württemberg, Stuttgart

Dr. Frank Claus, Geschäftsführer, IKU GmbH, Dortmund

Gesa Geißler, Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Fachgebiet Umweltprüfung und Umweltplanung, Technische Universität Berlin, Berlin

Dr. Matthias Hellriegel, Rechtsanwalt und Fachanwalt für Verwaltungsrecht, Eggers Malmendier Rechtsanwälte, Berlin

Burkhard Horn, Referatsleiter Verkehrspolitik, Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin, Berlin

Dr. Christof Sangenstedt, Referatsleiter, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Berlin

Dr. Joachim Schwab, Abteilungsleiter, Umwelt- und Arbeitsschutz, Bezirksregierung Köln, Köln

Dietmar Schwarz, Referat Wirtschaft/Verkehr, Landesvertretung Hessen, Berlin

Dr. Reinhard Send, Ministerialrat, Leiter Referat III A 1 Grundsatzfragen der Branchen- und Industriepolitik, Ministerium für Wirtschaft, Energie, Bauen, Wohnen und Verkehr, Düsseldorf

Prof. Dr. Karl J. Thomé-Kozmiensky, Inhaber, TK Verlag, Nietwerder-Neuruppin

Christina Tillmann, Project Manager, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh

Sebastian Vogt, Geschäftsführer, eOpinio GmbH, Gießen

Anette Wackerhagen, Geschäftsführung, BFUB Gesellschaft für Umweltberatung und Projektmanagement mbH, Berlin

Prof. Dr. Johann Wittmann, Mitglied des Nationalen Normenkontrollrates, München

Christian Zöller, Leiter Public Affairs, Chempark Currenta GmbH & Co. OHG, Leverkusen

## 5.2 AG 2: Bürgerbeteiligung auf den verschiedenen Ebenen

**Auf welchen Ebenen bzw. in welchen Verfahren sollte Bürgerbeteiligung vorrangig verstärkt werden?**

### Gemeinsame Empfehlung der Teilnehmer der Arbeitsgruppe

- Die Bürger müssen bei öffentlichen Infrastrukturvorhaben die Möglichkeit haben mitzugestalten – und zwar vor Beginn des Zulassungsverfahrens.
- Bei privaten Vorhaben entscheidet hierüber der Vorhabenträger.
- Vorhabenträger und Zulassungsbehörden können Dritte einbeziehen.
- Es sollte bei öffentlichen Infrastrukturprojekten eine rechtliche Verpflichtung zur Gelegenheit der Mitgestaltung vor Genehmigungsverfahren eingeführt werden. Zu klären ist, in welchem Verfahren, mit welchen Beteiligten und zu welchen Inhalten sie erfolgen soll. Eine Abschichtungswirkung sollte hiermit nicht verbunden sein. Die Verfahren sollten zu einer Win-Win-Situation führen. Die Erarbeitung von Best-Practice-Verfahren ist sinnvoll.
- Informelle Verfahren können genutzt werden. Sinnvoll ist dabei der Abschluss von Zielvereinbarungen über ein Dialog- und Kommunikationskonzept und Kommunikationsstrukturen zwischen der zuständigen Behörde und dem Vorhabenträger.
- In vorgelagerten Verfahren kann nach Ermessen der zuständigen Behörde oder auf Antrag des Vorhabenträgers eine vorgezogene Öffentlichkeitsbeteiligung durchgeführt werden.
- Ziel sollte sein, das Zulassungsverfahren zu entlasten, zu optimieren und zu beschleunigen. Die Bürgerbeteiligung soll auch die Informationsbasis verbreitern und das örtliche Wissen fruchtbar machen.
- Vorhabenträger und Behörden müssen Ressourcen und Organisationsstrukturen für die Kommunikation mit den Bürgern bereitstellen.
- Jede Ebene, die an der Zulassung eines Vorhabens beteiligt ist, hat eine eigene Verantwortung bei der Mitgestaltung und Kommunikation mit den Bürgern.
- Das Gegenstromprinzip sollte insbesondere durch Einbeziehung der Kommunen genutzt werden. Dabei können Verbändevereinbarungen hilfreich sein.
- Zum Ausgleich von Belastungen für Regionen sollten Anreizsysteme geschaffen werden.

### Protokollnotizen

Ein zentrales Thema der Diskussion war, wer worüber mitentscheiden soll. Denn bei unterschiedlichen Verfahren sind auch unterschiedliche Arten der Bürgerbeteiligung nötig. Die Teilnehmer schlagen vor, zwischen Infrastruktur-, Leitungsnetzausbau- und privaten Maßnahmen zu unterscheiden.

Derzeit werden Bürger wenig bis gar nicht an Planungsverfahren in einem frühen Stadium beteiligt. Die Teilnehmer sind sich einig, dass Bürgerbeteiligung sich unter den heutigen Rahmenbedingungen nicht darin erschöpfen sollte, zu „fertigen“ Projekten angehört zu werden und hierzu Änderungswünsche vorzutragen. Erforderlich ist auch die Möglichkeit zur Mitgestaltung.

### **Möglichkeit zur Mitgestaltung**

Bürgerbeteiligung soll Akzeptanz bei den Bürgern schaffen. Dafür sollte auch die Offenheit bestehen, nicht nur über das „Wie“ eines Projektes, sondern auch über die Möglichkeit des „Ob“ zu sprechen, da auch die Nullvariante ein Ziel der Beteiligten sein kann.



Veränderungsmöglichkeiten an Projekten durch Bürgerbeteiligung sind in kleinem Rahmen bereits heute möglich. Es wird diskutiert, ob private

Vorhabenträger überhaupt dazu aufgefordert werden können, eine Nullvariante zu erwägen. Will man durch Bürgerbeteiligung frühzeitige Akzeptanz schaffen, oder soll über das „Ob“ von Projekten überhaupt diskutiert werden?

In der Arbeitsgruppe herrscht Einigkeit darüber, dass private Vorhabenträger in einem Vorverfahren nicht dazu verpflichtet werden können, das „Ob“ eines Projektes in Frage zu stellen und mit Bürgern darüber zu diskutieren.

### **Rechtliche Rahmenbedingungen für eine frühzeitige Beteiligung schaffen**

Eine frühzeitige Beteiligung der Bürger ist in einigen Gesetzen geregelt (z. B. NABEG, BauGB). Bei öffentlichen Infrastrukturprojekten sollte eine rechtliche Verpflichtung zur Gelegenheit der Mitgestaltung im Vorfeld von Genehmigungsverfahren eingeführt werden. Vorgaben, wie die frühzeitige Beteiligung gestaltet werden sollte, sind nicht erforderlich. Bürgerbeteiligung muss frei gestaltbar bleiben.

### **Bürgerbeteiligung außerhalb des geregelten Verfahrens**

Die besten Ergebnisse in der Zusammenarbeit mit den Bürgern können außerhalb des geregelten Verfahrens – also vorher – erzielt werden. Dann ergibt sich die Chance, dass verbindliche Ergebnisse die Rechtssicherheit für den Vorhabenträger erhöhen. Das kann ein großer Anreiz sein, sich auf ein derartiges Verfahren einzulassen. Allerdings sollte dies nicht dazu führen, dass die Bürger ihre Rechtsschutzmöglichkeiten im weiteren Verfahren verlieren.

### **Einbezug von Dritten schafft Vertrauen beim Bürger**

Sowohl öffentliche als auch private Vorhabenträger sollen Dritte einbeziehen, um den Bürgern zu signalisieren, dass eine ergebnisoffene Diskussion/Bürgerbeteiligung möglich ist.

### **Zuständigkeiten**

Bei öffentlichen Vorhaben sollte sich die zuständige Behörde um die Bürgerbeteiligung vor dem Genehmigungsverfahren kümmern. Bei privaten Vorhaben kann ein Mediator das übernehmen.

### **Zielvereinbarung zwischen Vorhabenträger und Behörde**

Es ist zu empfehlen, dass der Bauherr und die Behörde vor Beginn eines Verfahrens eine Zielvereinbarung schließen. Sie legt fest, wie die Bürgerbeteiligung in dem geplanten Verfahren aussehen und stattfinden soll. Dabei sollen Dialog- und Kommunikationskonzepte sowie die Strukturen der Bürgerbeteiligung erarbeitet und festgehalten werden.

### **Zweck und Ziel der Bürgerbeteiligung**

Es ist wichtig zu erkennen, dass der Zweck der Bürgerbeteiligung nicht allein die Verfahrensbeschleunigung ist. Ebenso wichtig ist es, die Akzeptanz des Projektes herzustellen. Denn auch sie wirkt verfahrensbeschleunigend. Die Beteiligung der Bürger kann dabei das Verfahren entlasten und optimieren. Und sie bezieht das örtliche Wissen mit ein, was die Informationsbasis verbreitert. Um eine Abschichtung geht es dabei nicht.

### **Schaffen von Anreizen**

Wie können Ausgleichsmaßnahmen geschaffen werden, ohne den Eindruck zu erwecken, der Vorhabenträger wolle die Bürger „kaufen“? Konsens ist, dass Anreize geschaffen werden müssen, wenn Regionen durch Planungsprojekte belastet werden. Wie sollen diese Anreize aussehen? Denkbar sind beispielsweise finanzielle Anreize, etwa durch Ausgleichszahlungen an die betroffene Gemeinde oder eine Aufwertung der Region durch die Verbesserung der Infrastruktur. Für den Bau einer Deponie wurden beispielsweise einer Gemeinde 10 Cent pro Tonne Deponieabfall gezahlt.

### **Zusammenarbeit zwischen unterschiedlichen Ebenen**

Die Arbeitsgruppe ist der Meinung, dass bei ebenenübergreifenden Verfahren jede Ebene eine ebenenspezifische Verantwortung bei der Mitgestaltung der Bürgerbeteiligung und der Kommunikation mit den Bürgern hat. Beispielhaft waren Verfahren mit Telekommunikationsunternehmen oder die Kopplung der Vergabe von EU-Fördergeldern an eine durchgeführte Öffentlichkeitsbeteiligung.

### **Aufstellen von Grundregeln für Bürgerbeteiligung**

Die rechtliche Pflicht zur Öffentlichkeitsbeteiligung reicht nicht aus. Es bedarf flankierender Maßnahmen. Vorhabenträger sollten in die Pflicht genommen werden, Verantwortung für Bürgerbeteiligung zu übernehmen. Anreize dafür müssten geschaffen werden. Hilfreich wäre z. B. eine Auflistung von „Best-Practice-Verfahren“, aus der ein Leitfaden zur Durchführung von Bürgerbeteiligungsverfahren erstellt werden kann.

### **Finanzierung von Bürgerbeteiligung**

Die Frage der Möglichkeiten von Bürgerbeteiligung in bestimmten Finanzierungsformen, z. B. einer Mischfinanzierung (Bund/Land/Region/Privater Investor), muss im Rahmen der Zielvereinbarung geklärt werden. Vorhabenträger und Behörden müssen Ressourcen und Organisationsstrukturen für die Kommunikation mit den Bürgern bereitstellen.

### **Teilnehmer**

Leitung: Dr. Alexander Schink, Staatssekretär a. D., Counsel, Redeker Sellner Dahs Rechtsanwälte Partnerschaftsgesellschaft, Bonn

Protokoll: Matthias Schink, Redeker Sellner Dahs Rechtsanwälte Partnerschaftsgesellschaft, Bonn

Marcus Bloser, Geschäftsführer, IKU GmbH, Dortmund

Thorsten Fritsch, Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft e. V., Berlin

Beate John, Dezernentin, Wasser- und Schifffahrtsdirektion Ost, Magdeburg

Jürgen Knies, Jade Hochschule, Oldenburg

Alexander Koop, Project Manager, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh

Wolfgang Kugele, ADAC e.V., München

Leonard Mack, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh

Wolfgang Piroutek, Abteilungsdirektor, Niedersächsische Landesbehörde für Straßenbau und Verkehr, Geschäftsbereich Osnabrück, Hannover

Claudia Schelp, Mediatorin, MEDIATOR GmbH, Berlin

Christian Schwarzenholz, Niedersächsisches Referent, Niedersächsisches Ministerium für Umwelt und Klimaschutz, Hannover

Astrid Swieter, Dezernentin Planfeststellung, Wasser- und Schifffahrtsdirektion Ost, Magdeburg

### **5.3 AG 3: Ausgestaltung und Qualität der Öffentlichkeitsbeteiligung**

**Wie sollten Verfahren gestaltet sein, damit Wissenstransfer und Interessenausgleich stattfinden können?**

#### **Gemeinsame Empfehlung der Arbeitsgruppe**

- Die Form der Bürgerbeteiligung ist abhängig von den jeweiligen konkreten (Infrastruktur-) Vorhaben und den jeweiligen Planungs- und Genehmigungsverfahren. Grundsätzlich sollten alle Formen von Bürgerbeteiligung flexibel eingesetzt werden können.
- Der Erörterungstermin sollte mit Tagesordnung, strukturiert nach Sachthemen, vorbereitet werden. Der Leiter und sein Team sollten bei hochkomplexen Vorhaben vorbereitend geschult werden. Es ist sicherzustellen, dass Betroffene in etwa wissen, wann sie mit ihren Einwendungen gehört werden. Externe Dritte sind in komplexen Verfahren als Leiter wünschenswert, nach Möglichkeit mit Kenntnissen in Kommunikations- und Verhandlungstechnik (so z. B. Mediatoren oder ein Mediations-Team).
- Der Grundsatz der Informiertheit muss eingehalten werden: Die Bürger müssen wissen, was noch verhandelbar ist und welche rechtlichen Rahmenbedingungen gelten. Soweit es um die Einstellung von Plänen ins Internet geht, muss deren Lesbarkeit sichergestellt werden. Bei umfangreichen Plänen sind „Zugangshilfen“ zu den Unterlagen wünschenswert, z. B. Themenpapiere zu einzelnen Komplexen (Grundsatz: Farbe, Form und Größe).
- Abhängig vom Vorhaben kann eine professionelle Kommunikation durch den Vorhabenträger wünschenswert sein, je nach Komplexität auch ein vorgeschaltetes Mediationsverfahren. Eine frühzeitige Einbindung der Öffentlichkeit sollte nach Möglichkeit mit den vorhandenen gesetzlichen Instrumenten erfolgen (z. B. Raumordnungsverfahren). Soweit dies nicht ausreichend ist, kann die Bürgerbeteiligung nach dem Bauleitplanungsverfahren (§ 3 Abs.1 BauGB) hierfür Vorbild sein.
- Die Faktoren dafür, dass die Behörden ihre Informations- und Beteiligungsaktivitäten insbesondere in komplexen Verfahren ausbauen, sind folgende: hinreichende finanzielle und personelle Ressourcen, keine rechtlichen Risiken für Rechtmäßigkeit von Genehmigungsentscheidungen, Veränderung der Entscheidungskultur (learning by doing).

#### **Wo gibt es unterschiedliche Einschätzungen?**

- Bei der Frage, ob im Erörterungstermin Anhörungsbehörde und Entscheidungsbehörde getrennt sein sollten.
- Bei der Entscheidung darüber, ob rechtliche Veränderungen erforderlich sind, damit Behörden ihre Informations- und Beteiligungsaktivitäten ausbauen.

#### **Protokollnotizen**

##### **Den Dialog mit dem Bürger frühzeitig starten**

Die Teilnehmer erörtern zunächst die Frage nach dem Zeitpunkt der Bürgerbeteiligung und empfehlen:

- Wenn es um das „Ob“ eines Vorhabens geht, ist ein frühes Beteiligungsverfahren sinnvoll.
- Ein vorgezogener Erörterungstermin sollte stattfinden, bevor man in das formelle Verfahren übergeht. Dies kann ungefähr zum Zeitpunkt des Scoping-Termins geschehen. Es sollte noch eine gewisse Offenheit im Hinblick auf die Anfertigung der Planunterlagen bestehen.

- Bei raumbezogenen Planungen kann eine frühzeitige Beteiligung der Bürger stattfinden. Das Raumordnungsverfahren ist ein günstiger Zeitpunkt.
- Wenn der Vorhabenträger das Projekt geplant und Alternativen geprüft hat, können im Planfeststellungsverfahren keine Gestaltungsalternativen mehr eingebracht und mit den Bürgern diskutiert werden. Im BImSchG Verfahren gibt es keine räumliche Alternativprüfung. Ein Standort ist entweder geeignet oder nicht. Es gibt dann keinen Spielraum mehr für Bürgerbeteiligung in diesem Sinne, sondern dann kann es nur noch um Betroffenenbeteiligung gehen.

### **Unterschiedliche Formen von Bürgerbeteiligung flexibel einsetzen**

Es hängt sehr stark von der Vorhabenform sowie dem Planungs- und Genehmigungsverfahren ab, welche Beteiligungsform sinnvoll ist. Zudem sollte unterschieden werden, ob es sich um einen ländlichen Raum oder um einen Ballungsraum handelt, wo das Projekt realisiert werden soll.



Ein Umweltdialog kann ein sehr gutes Instrument sein, um Akzeptanz zu schaffen. Je nach Zielsetzung können unterschiedliche Formen wie Mediation, Bürgerräte, Bürgerforen, Bürgergutachten, Bürgerhaushalt, Online-Konsultationen, Planungszelle und Zukunftskonferenz zum Einsatz kommen. Die Flexibilität, unterschiedliche Formen der Bürgerbeteiligung einsetzen zu können, sollte erhalten bleiben.

Gesetzliche Verfahren müssen jedoch eingehalten werden; nicht alles ist verhandelbar. Ob ein Aspekt verhandelbar ist und es zusätzlicher informeller Verfahren bedarf, hängt von den jeweiligen gesetzlichen Regelungen ab. Im Verfahren zum Ausbau des Frankfurter Flughafens hat z. B. frühzeitig ein Mediationsverfahren zur Lärmbelastung stattgefunden. Darin hat man sich auf ein Nachtflugverbot geeinigt. Der Vorhabenträger hat dies dann auch so beantragt. Die Planfeststellungsbehörde hingegen hat dies aber so nicht festgestellt, weil sie meinte, zwingende Vorgaben einhalten zu müssen. Die Befriedungsfunktion des Mediationsverfahrens wurde dadurch konterkariert.

Auch bei Mediationen müssen Grenzen und Verhandlungsspielräume berücksichtigt werden. Wenn Mediationsergebnisse nicht umgesetzt werden können, führt dies bei den Betroffenen zu starker Enttäuschung; dies gilt es zu vermeiden. Es muss daher von vornherein klargestellt werden, was eine Mediation bewirken kann und was nicht.

Auch bei Mediationen müssen Grenzen und Verhandlungsspielräume berücksichtigt werden. Wenn Mediationsergebnisse nicht umgesetzt werden können, führt dies bei den Betroffenen zu starker Enttäuschung; dies gilt es zu vermeiden. Es muss daher von vornherein klargestellt werden, was eine Mediation bewirken kann und was nicht.

### **Erörterungstermine bürgernäher und effektiver gestalten**

Der Erörterungstermin sollte bürgernäher und betroffenenorientiert gestaltet werden. Die Erfahrung zeigt, dass großer Bürgerfrust entsteht, wenn man mit Fachfragen beginnt oder lange über Verfahrensfragen, die Methodik etc. diskutiert, die nicht die Betroffenheit der Bürger berühren.

Bei der Erörterung ist daher nach den Betroffenen vorzugehen. Das genaue Vorgehen hängt von dem jeweiligen Vorhaben ab. Es kann auch hilfreich sein, bestimmte Fachfragen voranzustellen, um Bürgern Zweck und Erforderlichkeit des Vorhabens zu erklären.

Zu einer guten Vorbereitung gehört eine Tagesordnung nach Sachthemen mit einem Terminplan. Eine transparente Grobstruktur der Tagesordnung ist wichtig. So können sich die Bürger darauf einstellen und ihr Erscheinen planen, wenn sie sich für einen bestimmten Belang interessieren. Ein Infotelefon kann hilfreich sein, bei dem man den jeweiligen Stand der Tagesordnung abfragen kann.

Sachverständige sollten gehört werden. Dies kann den Effekt haben, dass der Bürger begreift, worum es geht. Allerdings kann sich aber auch ein gegenteiliger Effekt einstellen. Auch die Fachbehörden müssten vertreten sein und sich kritisch und unparteiisch einbringen; dies hat eine positive Wirkung auf die Einwender.

Der Verhandlungsleiter sollte immer auch die Öffentlichkeit einbeziehen und der Öffentlichkeit nach jedem Punkt der Erörterung nochmals die Gelegenheit zu Fragen einräumen.

### **Qualifizierten neutralen Dritten einschalten**

Wichtig sind eine geeignete Ausbildung des Verhandlungsleiters, seine rhetorischen Fähigkeiten und die richtige Schwerpunktsetzung. Herr Gaentzsch berichtet aus dem Erörterungstermin zum Frankfurter Flughafen. Die Verhandlungsleiter wurden zuvor geschult. Das Team ist eine ganze Woche in Klausur gegangen. Insbesondere wurde das Team darauf vorbereitet, wie mit Provokationen, Zeitverschleppungsversuchen, sehr emotionalen Teilnehmern etc. umzugehen sei. Die Erörterungstermine wurde sehr gut vorbereitet; es gab eine Tagesordnung mit festem Terminplan.

Sinnvoll ist es auch, einen Projektmanager einzuschalten, der u. a. Verhandlungsleiter sein könnte. Bei einem externen Verhandlungsleiter sind die Behörden entspannter und können sich mit den Argumenten auseinandersetzen. Dies hat eine befriedigende Wirkung auf die Einwender. Erfahrene und ausgebildete Mediatoren sind als Verhandlungsleiter besonders gut geeignet, wie zwischenzeitlich vielfältige Mediationsverfahren im öffentlich-rechtlichen Bereich ausweisen.

### **Inhalte und Prozesse verständlich darstellen**

Eine ganz wichtige Voraussetzung für die Öffentlichkeitsbeteiligung ist der Grundsatz der Informiertheit. Die Voraussetzungen müssen geschaffen werden, damit der Bürger sich informieren kann. Auf die Frage „Welche Qualitätskriterien sollen für Prozesse der Öffentlichkeitsbeteiligung gelten, damit Wissenstransfer und Interessensausgleich stattfinden kann?“ machen die Teilnehmer folgende Vorschläge:

- Grundsätzlich ist das Internet zur Information aller Bürger sehr sinnvoll. Die „Lesbarkeit der Pläne“ muss gewährleistet werden. Darstellungen im Internet sind oft schwierig, insbesondere die Darstellung von Plänen. Dieses Problem kann zurzeit noch nicht befriedigend gelöst werden.
- Auch die Darstellungsform ist entscheidend: Grundregeln zu „Farbe, Form und Größe“ gilt es dabei zu beachten.
- Die nichttechnische Zusammenfassung im Rahmen der UVP muss allgemeinverständlich und übersichtlich sein; dies ist oft nicht der Fall. Sinnvoll sind Zusammenfassungen für die Bürger, z. B. eine ca. fünfseitige Zusammenfassung, die auf Antragsunterlagen und UVP-Unterlagen verweist, oder auch Themenpapiere, die kurz und knapp über einzelne Themen informieren.
- Informationsbroschüren zu Unterlagen und Gutachten haben sich bewährt. Diese werden in Erörterungsterminen gelobt. Auch werden Einwendungen oft bezogen auf Infobroschüren abgegeben.

- Professionelle und frühzeitige Kommunikation durch den Vorhabenträger ist sehr wichtig. Es ist Aufgabe des Vorhabenträgers, das Projekt klar und verständlich darzustellen. Zwischen Infrastrukturvorhaben und Investitionsvorhaben sollte differenziert werden. Bei privaten Investitionen müssten die Geschäftsgeheimnisse gewahrt bleiben.
- Zum Grundsatz der Informiertheit gehört es auch, dass die Bürger informiert werden darüber, was überhaupt der rechtliche Rahmen ist, in welcher Phase des Planungsprozesses sich ein Projekt befindet, welche Entscheidungen bereits getroffen sind und welche Entscheidungsspielräume noch für die Bürger bestehen.

### **Verhandlungen auf Augenhöhe**

Bürger wollen ernst genommen und durch Transparenz über Informationen und Verfahren sowie eine frühzeitige Beteiligung eingebunden werden, damit eine „Verhandlung auf Augenhöhe“ geführt werden kann. Dies ist die Erfahrung von Heiner Geißler, der in seinen jüngsten Veröffentlichungen großen Wert darauf legt. Im Ausland (z. B. Österreich) wird z. B. bei absehbaren konfliktträchtigen Vorhaben sehr früh eine Vormediation durchgeführt. Die Behörde fühlt sich an die Ergebnisse gebunden, soweit dies gesetzlich zulässig ist.

So kann vorab eine Vormediation etwa zur Trassenfestlegung sinnvoll sein. Die Behörde muss abwägen, das Mediationsergebnis dabei berücksichtigen und sorgfältig begründen. Die Behörde kann die Ergebnisse und die der Mediation zugrunde liegenden Bewertungen in ihre Abwägung aufnehmen und dementsprechend gewichten. In dieser Konstellation muss deutlich gemacht werden, dass Mediation nicht verbindlich ist, aber einen wesentlichen Abwägungsbelang darstellt.

### **Bessere Bürgerbeteiligung braucht personelle und finanzielle Ressourcen**

Widerstand gegen eine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung in Behörden ist auch personalbedingt. Personelle und finanzielle Ressourcen sind erforderlich, damit die Behörden ihre Informations- und Beteiligungsaktivitäten ausbauen. Haushaltstechnisch sind Ressourcen für den Mehrbedarf zu schaffen. Aber auch der Vorhabenträger sollte in die Pflicht genommen werden und z. B. Informationsveranstaltungen durchführen.

### **Rechtliche Spielräume nutzen und Bürgerbeteiligung ausbauen**

Für die Verwaltung können rechtliche Risiken entstehen, wenn sie Bürgerbeteiligung vorantreibt, die über die rechtlich vorgeschriebenen Aktivitäten hinausgeht oder wenn durch Bürgerbeteiligung z. B. einzelne Betroffenen unterschiedlich behandelt werden. Behördenmitarbeiter sollten sich Unterstützung durch ihre Hausspitze einholen und verstärkt den rechtlichen Rahmen ausschöpfen.

Der rechtliche Rahmen bietet bereits heute vielfältige Möglichkeiten, die gesetzlich vorgeschriebenen formalen Beteiligungsverfahren qualitativ besser zu gestalten und um informelle Formen zu ergänzen. Konkret bieten sich folgende Verfahren an:

- die vorgezogene Bürgerbeteiligung kann sich an der frühzeitigen Bürgerbeteiligung im BauGB (§ 3 Abs.1) orientieren. Hier liegen gute Erfahrungen vor. Es kann abgeschichtet werden, wenn auf anderer Grundlage bereits entschieden wurde.
- Das NABEG sieht in § 29 einen Projektmanager vor. Dieser Projektmanager kann auf Antrag und auf Kosten des Vorhabenträgers hinzugezogen werden.

Rechtliche Veränderungen kommen in Betracht, um Bürger möglichst frühzeitig (auch informell) mit Abschichtungsmöglichkeit zu beteiligen. Aber auch der Vorhabenträger ist in die Pflicht zu nehmen. Eine rechtliche Verpflichtung hierzu ist nicht notwendig. Der Vorhabenträger sollte es aus eigenem Interesse tun.

## **Teilnehmer**

Leitung: Prof. Dr. Roland Fritz, Präsident, Verwaltungsgericht Frankfurt am Main, Frankfurt

Protokoll: Korbinian Wagner, Kanzlei Redeker Sellner Dahs, Berlin

Cornelius Everding, Chief Process Innovation Officer, Ministerium des Innern des Landes Brandenburg, Potsdam

Jascha Amery, Wissenschaftl. Mitarbeiter, FU Berlin, FB Rechtswissenschaften, Berlin

Antje Dittrich, Bundesministerium des Innern, Berlin

Dr. Sabine Fabricius, Ministerialrätin, Referatsleiterin, Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt des Landes Sachsen-Anhalt, Magdeburg

Margret Frank, Sachbearbeiterin, Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft des Landes Baden-Württemberg, Stuttgart

Dr. Günter Gaentzsch, Vorsitzender Richter am BVerwG a. D., Köln

Maximilian Heimerl, Regierungsdirektor, Referatsleiter, Bayerische Staatskanzlei, München

Christian Hundrieser, Referatsleiter Planfeststellungsverfahren, Landesverwaltungsamt Sachsen-Anhalt, Halle (Saale)

Prof. Dr. Karsten-Michael Ortloff, Vorsitzender Richter am Verwaltungsgericht Berlin i. R., Mediator, Berlin

Anna Renkamp, Project Manager, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh

Marianne Richter, Umweltprüfungen, Raumbezogene Umweltplanung, Umweltbundesamt Deutsche Emissionshandelsstelle (DEHSt), Dessau-Roßlau

Michael Rippel, Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz des Landes Mecklenburg-Vorpommern, Schwerin

Matthias Sauer, Referent, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Berlin

Karl Schumacher, Ministerialrat, Referatsleiter, Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie, München

Christian Springe, Regierungsdirektor, Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Stadtentwicklung, Bonn

Dr. Bernd Thyssen, Rechtsanwalt, Rechtsanwaltskanzlei Dr. Bernd Thyssen, Umwelt- und Planungsrecht, Hamburg

Bernhard Weber, Ministerialrat, Referatsleiter, Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Berlin

Dr. Matthias Weigand, Ministerialrat, Leiter des Referates Fachübergreifendes Recht, Bayerisches Staatsministerium für Umwelt und Gesundheit, München

## 5.4 AG 4: Information und Transparenz

**Welche Anforderungen sollten beachtet werden, damit höhere Transparenz und besserer Wissenstransfer erreicht werden?**

### Gemeinsame Empfehlung der Arbeitsgruppe

- Eine Kultur des Mitwirkens und des Dialoges (vertrauensbildende Maßnahme) muss sich entwickeln. Vertrauen ist die Voraussetzung glaubhafter Information.
- Mitarbeiter sollten qualifiziert werden, mit den Zielen: (1) über Unsicherheiten (in frühen Phasen) sprechen lernen, (2) Verwaltung und Politik verständlicher machen (Sprache), (3) Betroffenheit und Gemeinwohl kommunizieren.
- Für Transparenz zu sorgen, muss fester Bestandteil von Planung sein.
- Es sind Instrumente/Strategien durch Professionalisierung der Dokumentation und Visualisierung der Entscheidungsprozesse von Behörden/Vorhabenträgern zu entwickeln, die Transparenz im Bezug auf das „Ob“ und das „Wie“ des Verfahrens herstellen.
- Kommunikation und Information muss über viele Kanäle stattfinden. Internet ist nur ein Standbein. Anlaufstellen sind offensiv zu kommunizieren.
- Kriterien sind festzulegen, ob und zu welchem Stand des Prozesses welche Kommunikationsmaßnahmen gegenüber den Bürgern initiiert werden.
- Informationsangebote müssen attraktiver sein.
- Ein Anreizsystem für Investoren, aktive Informationspolitik zu betreiben, sollte geschaffen werden.
- Rechtliche Maßnahmen sind gegebenenfalls an den Stellen erforderlich, wo bestehende Gesetze die Möglichkeiten zur Transparenz einschränken.

### **Wo gibt es unterschiedliche Einschätzungen?**

- Bedeutung des Internet als Dialogforum
- Es muss eine klare Regelung zur Übernahme von „Kommunikationskosten“ festgelegt werden. Z. B. Vorhabenträger müssen – als Teil der Verfahrenskosten – eine angemessene Information durch die Zulassungsbehörde mitfinanzieren.

### Protokollnotizen

Die Diskussion wird geführt anhand des Beispiels „geplanter Autobahnbaubau“. Der Bau befindet sich im Anfangsstadium, es gibt bisher kein Planfeststellungsverfahren. Völlig unklar ist dabei noch die Frage, wo Rastanlagen gebaut werden sollen. Deshalb können auch zurzeit keine Informationen an die Bürger weiter gegeben werden. Allerdings dringen trotzdem immer wieder einzelne Infos ungesteuert nach außen. Die Verwaltung würde deshalb gern gezielt informieren, weiß aber nicht, wie. Das Kernproblem bei den Rastanlagen sind die Lärmbelästigung für die Anwohner und Umweltbelange. Die Anlage wird nachts beleuchtet sein.

In einem ähnlich gelagerten Beispielsfall ließ sich ein potenzieller Konflikt ausräumen, weil der Grund für den Bau frühzeitig kommuniziert wurde. Die Anlage wurde auf Drängen eines LKW-Herstellers gebaut, um Platz für LKW-Parkplätze für die Just-in-time Lieferungen zu schaffen. Dies konnte erfolgreich bei der Bevölkerung kommuniziert werden, da diese dadurch die Notwendigkeit des Baus einsah.

### **Bürger über Ablauf des Verfahrens informieren**

Einer der Gesprächspartner regte an, die Bürger über den Ablauf des Verfahrens zu informieren. Auch das schaffe schon Transparenz. Außerdem sei laufende Dokumentation der Planung wichtig. Und es müsse auf Allgemeinverständlichkeit für alle Bürger geachtet werden.

Dabei sollte der Bürger anders angesprochen werden als ein Experte. Die staatlichen Stellen müssten Kommunikationsführer sein, damit nicht unkontrollierte, wenig informierte Bürgerinitiativen entstehen. Dafür ist das



Internet besonders wichtig. Es könnte z. B. eine Online-Plattform geben, die ständig mit Infos gespeist wird. Weil etliche Bürger das Internet nicht nutzen, sind auch andere Informationsformen wie Broschüren, Diskussionsrunden und öffentliche Veranstaltungen notwendig.

### **Behördenmitarbeiter müssen qualifiziert werden**

In den Behörden müssen dafür Mitarbeiter besonders qualifiziert und weitergebildet werden. Als positives Beispiel ist das Modell eines Büros für Zukunftsfragen. Von diesem wurden 15 bis 20 zufällig ausgewählte Bürger verpflichtet, an zwei Tagen ihre Meinung zu äußern und Lösungen zu erarbeiten. Ergebnis: Je länger und intensiver sich die Bürger mit dem Projekt beschäftigten, desto bereitwilliger standen sie Rede und Antwort und beteiligten sich. Insgesamt hatte das Verfahren eine sehr hohe Legitimationswirkung.

Dies zeigt, wie sehr es darum geht, wie man glaubwürdige Informationen schafft und verbreitet.

Daraus entstanden folgende Thesen:

1. Entwicklung einer Kultur des Mitwirkens als vertrauensbildende Maßnahme. Vertrauen ist Voraussetzung, damit Information geglaubt wird.
2. Kriterien festlegen, wann welche Maßnahmen, die Transparenz stiften, initiiert werden können.
3. Qualifizierung von Mitarbeitern, über Unsicherheiten sprechen lernen in einer frühen Phase.
4. Transparenz schaffen, wenn Bürgerbeteiligungsverfahren zustande kommen.
5. Es sind Instrumente/Strategien zu entwickeln, die Transparenz in Bezug auf das Verfahren herstellen. Dies bedeutet v. a. Professionalisierung der Dokumentation und Visualisierung der Entscheidungsprozesse.
6. Kommunikation muss über viele Kanäle stattfinden (Internet ist nur ein Standbein).
7. Bürger sind zu allen Entscheidungsprozessen zu informieren.

### **„Hol- und Bringschuld“ bei der Informationsbeschaffung?**

Noch wissen die Bürger nur selten, wo sie Informationen zu großen Infrastrukturvorhaben bei der Verwaltung bekommen können. Deshalb kann es sinnvoll sein, eine generelle Anlaufstelle für den Bürger einzurichten.

### **Sind juristische Änderungen erforderlich – und wenn ja, welche?**

Die gesetzlichen Grenzen der Information müssen normiert werden, damit keine Kollision mit dem Datenschutzrecht auftritt. Sonst ist zu befürchten, dass mehr Transparenz eine Welle von Amtshaftungsfällen auslöst.

Die Frage von unabhängigen Prozessbeobachtern wird kontrovers diskutiert. Oft wird ihnen vorgeworfen, letztlich doch von der Verwaltung bezahlt zu werden und deshalb parteiisch zu sein. Auch mache das nur Sinn, wenn der Prozess in seiner gesamten Länge begleitet werden könne. Dafür sind die Prozesse aber meist viel zu lang. Sobald der Beobachter wechselt, entfällt auch die Vertrauensbasis. Letztlich sprechen sich die Diskutanten deshalb gegen derartige neutrale Prozessbeobachter aus.

### **Teilnehmer**

Leitung: Frank Ulmer, DIALOGIK gemeinnützige Gesellschaft für Kommunikations- und Kooperationsforschung mbH, Stuttgart

Protokoll: Marie Fuchs, Kanzlei Redeker Sellner Dahs, Berlin

Paul Beck, Landesvertretung Baden-Württemberg, Berlin

Dr. Gottfried Konzendorf, Bundesministerium des Innern, Berlin

Dagmar Langguth, Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr, Hannover

Cord Lüsse, Ltd. Baudirektor, Geschäftsbereichsleiter, Niedersächsische Landesbehörde für Straßenbau und Verkehr Geschäftsbereich Osnabrück, Osnabrück

Freya Ostlinning, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh

Sabine Pichocki, Referentin, Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz, Düsseldorf

Dr. Jochen Ritter, Referent, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Berlin

Dr. Ralf Steffen, Leibniz Universität Hannover, Hannover

Sascha Wagner, Geschäftsführer, eOpinio GmbH, Gießen

Gottfried Wolf, Sozialministerium Baden-Württemberg

## 5.5 AG 5: Ressourcen und Kompetenzen für Bürgerbeteiligung

**Wer sollte Ressourcen für Bürgerbeteiligungsprozesse einbringen? Wie kann ein Aufbau von Beteiligungskompetenzen in den Behörden aussehen?**

### Gemeinsame Empfehlung der Arbeitsgruppe

- Die Bürger sollten frühzeitiger auf konzeptioneller Ebene beteiligt werden. Dafür erforderlich sind neue Formen der Vermittlung komplexer Inhalte. Den Bürgern müssen dabei die Grenzen des Machbaren aufgezeigt werden. Das erfordert Zielklarheit, realistische Erwartungssteuerung und systematische Prozess-Strukturen. Dafür werden vielfach neue Kriterien entwickelt werden müssen.
- Die positive innere Haltung zur „richtigen“ Bürgerbeteiligung und Vermittlung nach außen ist ein entscheidender Erfolgsfaktor. Dazu bedarf es eines Umdenkens in der Verwaltung über alle Ebenen hinweg. Die Verwaltungsfachleute müssen dabei unterstützt werden, auch durch Training von außen. Insgesamt notwendig ist ein neues Leitbild der Verwaltungskultur.
- Dafür sind harte Ressourcen (Geld, Personal) erforderlich. Sie sind finanziell im Planungskostenrahmen zu berücksichtigen.
- Verwaltungintern sollten ebenenübergreifende Netzwerke, Informations- und Wissensmanagement verstärkt zum Erfahrungs- und Wissensaustausch genutzt werden.
- Für die Gestaltung der Verfahren sind Bausteine zu entwickeln. Es gilt, die Stärken der Bürgerbeteiligung zu unterstützen und die Schwächen kenntlich zu machen. Das schließt eine Stärkung der politischen Bildung mit ein.
- Externe im Beteiligungsverfahren sollten immer dann eingesetzt werden, wenn von vornherein klar ist, dass das Verfahren konfliktbehaftet ist. Die Kosten müssen dafür im Vorherein ermittelt werden.

### Protokollnotizen

Zwei Themenkreise prägten die Diskussion – Bürger wollen bei Infrastrukturverfahren, unabhängig vom Planungsstand, generell immer auch über das „Ob“ des Vorhabens reden. Das wird aus heutiger Sicht noch als kritisch erachtet, weil die repräsentative Demokratie in Deutschland vorsieht, dass „Ob“-Entscheidungen in aller Regel von den gewählten Vertretern der Bürger getroffen werden. Die Modernisierung der Demokratie dürfe unter diesem Blickwinkel künftig kein Tabu sein. Der zweite Themenkreis betrifft die Verwaltung: Alle Teilnehmer der Diskussion riefen dazu auf, dass sich Verwaltungsmitarbeiter stärker für den Dialog mit der Bevölkerung öffnen müssten. Hier sei noch viel Schulungsarbeit zu leisten, um langfristig eine Änderung der Haltung zu erreichen.

### **Ob- und Wie-Fragen**

Wenn sich Bürger bei Infrastrukturmaßnahmen im Rahmen bestehender förmlicher Beteiligungsverfahren zu Wort melden, wollen sie in der Regel aktiv mitgestalten und über Standort- und Konzeptalternativen diskutieren – auch über die „Nullvariante“. Vielfach ist das Verfahren dann so weit fortgeschritten, dass die wesentlichen Weichen bereits gestellt sind und die „Ob“-Frage nicht mehr diskutiert wird. Die „Ob“-Frage wird bei größeren Projekten meist politisch in den gewählten Gremien vor einem Planungs- und Genehmigungsverfahren diskutiert. Die „Wie“-Frage steht im Mittelpunkt des Planfeststellungsverfahrens am Ende des mehrstufigen Planungs- und Genehmigungsprozesses.

Bürger sollten beteiligt werden sowohl an Fragestellungen, die das „Ob“ eines Projektvorhabens betreffen, als auch an Fragestellungen, die das „Wie“ eines konkreten Projektes betreffen. Es wird empfohlen, die Entscheidungsspielräume und Entscheidungsstrukturen transparent zu kommunizieren und deutlich zu machen, wer über welche Gesichtspunkte auf welcher Ebene eines mehrstufigen Planungs- und Zulassungsprozesses entscheidet und welche Einflussmöglichkeiten die Bürger und die Betroffenen noch haben. Fragestellungen, die das „Ob“ einer Maßnahme und das „Wie“ einer Maßnahme betreffen, sollten entzerrt werden – und dies ist auch sehr klar in der Öffentlichkeit zu kommunizieren.

Ein Weg kann beispielsweise sein, die Bürger frühzeitig auch bei abstrakten Projekten wie der Verkehrswegeplanung mit ins Boot zu holen. Instrumente, wie mit den Bürgern z. B. über den Bedarf von Fernstraßen diskutiert und die Ergebnisse in die politischen Entscheidungen einfließen können, sind noch zu entwickeln. Ggf. könnten informelle Formen der Bürgerbeteiligung angewendet, und ggf. müssten die Möglichkeiten und Strukturen der repräsentativen Demokratie überdacht werden. Wenn es gelingt, frühzeitig Möglichkeiten zur Einbindung der Bürger und der potenziell Betroffenen zu finden, ist die Chance hoch, dass Interessenkonflikte frühzeitig aufgedeckt, langfristig tragfähige Lösungen entwickelt und Planungsabläufe beschleunigt werden.

### **Bürgerbeteiligung braucht Ressourcen**

In den Behörden fehlen zeitliche und personelle Ressourcen für Bürgerbeteiligung. Einhellig waren alle Diskutanten der Meinung, dass es zusätzliche finanzielle Mittel für diese Bürgerbeteiligung – und im zweiten Teil auch für die Schulung der Verwaltung – geben muss. Das Geld wäre dann äußerst sinnvoll eingesetzt, wenn es gelingt, frühzeitig eine Plattform für eine konstruktive Bearbeitung von möglichen Fragen und Konflikten zu bieten. Es ist davon auszugehen, dass durch die frühzeitige Beteiligung die Zahl der Einwendungen in späteren Planungsphasen zurückgeht und im Gesamtverlauf die Planungsabläufe beschleunigt werden.

Es ist jeweils im Einzelfall zu prüfen, inwiefern es sinnvoll und hilfreich ist, externe Experten, wie z. B. Mediatoren, bei Vorbereitung und Durchführung einzusetzen. In jedem Fall sollten Externe zum Einsatz kommen, wenn absehbar ist, dass die Planungs- und Genehmigungsverfahren konfliktbehaftet ablaufen werden.

### **Wenn sich die Bürokraten dem Dialog verweigern**

Viele Behördenmitarbeiter sind traditionell nicht daran gewöhnt, die Bürgermeinung in ihre Entscheidung einzubeziehen. Vielfach lehnen Mitarbeiter in den Verwaltungen das Gespräch mit den Bürgern ab. Manchen ist es zu zeitaufwendig, andere sehen die generelle Notwendigkeit nicht ein. Vielen fehlen noch das kommunikative Handwerkszeug und die positive und offene Haltung. Ihre fachliche Kompetenz im eigentlichen Kern der Berufsausübung stößt dabei immer öfter an die Grenzen ihrer Wirksamkeit.



### **Kompetenzen für Bürgerbeteiligung aufbauen – Kulturwandel herbeiführen**

Alle Gesprächsteilnehmer warben deshalb für Schulungen, die auch in der Verwaltung die Einsicht in die positiven Möglichkeiten einer frühzeitigen und umfassenden Bürgerbeteiligung fördern und die innere Haltung ändern. Dabei geht es auch darum, unterschiedliche Beteiligungsinstrumente für unterschiedliche Anforderungen und Verfahren nutzen zu können und das eigene Rollenbild zu reflektieren. Schulungen können durch Externe durchgeführt werden.

In der deutschen Verwaltungstradition ist ein Kulturwandel erforderlich. Hilfreich sind verwaltungsinterne ebenenübergreifende Netzwerke zum Informations-, Wissens- und Erfahrungsaustausch.

### **Teilnehmer**

Leitung: Dr. Ralph Baumheier, Der Senator für Umwelt, Bau, Verkehr und Europa, Bremen

Protokoll: Jule Martin, Kanzlei Redeker Sellner Dahs, Berlin

Marc Bruche, Deutscher Bundestag, Berlin

Dr. Uta Dauke, Ministerialrätin, Referatsleiterin, Bundesministerium des Innern, Berlin

Dr. Frank Fellenberg, Rechtsanwalt, Kanzlei Redeker Sellner Dahs, Berlin

Sebastian Haberland, Deutscher Bundestag, Berlin

Hans Hagedorn, Geschäftsführer, DEMOS Gesellschaft für E-Partizipation GmbH, Berlin

Joachim Heiland, Ministerialrat, Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft des Landes Baden-Württemberg, Stuttgart

Susan Müller, Dezernentin, Landesbetrieb Straßenbau und Verkehr Schleswig-Holstein, Kiel

Prof. Dr. Bettina Oppermann, Leibniz Universität Hannover, Institut für Freiraumentwicklung, Hannover

Daniela Röß, Project Manager, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh

Christiane Rosenow, Referatsleiterin Bürokratiekostenmessung, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden

Dr. Walter Schmitt, Leitender Landwirtschaftsdirektor, Referatsleiter 121 Planung und Strategie, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, Berlin

Beate Voskamp, Mediatorin, MEDIATOR GmbH Mediation – Konfliktberatung, Berlin

Dr. Reinhard Wulfhorst, Referatsleiter, Ministerium für Verkehr, Bau und Landesentwicklung Mecklenburg-Vorpommern, Schwerin





## **Kontakt**

Anna Renkamp

Project Manager

Telefon 05241 81-81145

Fax 05241 81-681145

E-Mail [anna.renkamp@bertelsmann-stiftung.de](mailto:anna.renkamp@bertelsmann-stiftung.de)

[www.bertelsmann-stiftung.de](http://www.bertelsmann-stiftung.de)

[www.bertelsmann-stiftung.de/buergerbeteiligung-planungsverfahren](http://www.bertelsmann-stiftung.de/buergerbeteiligung-planungsverfahren)