

# Stellungnahme

Infrastruktur für unsere  
Zukunft – Gesellschaftlich  
tragfähige Lösungen gemeinsam  
entwickeln



## Inhalt

Zusammenfassung	2
1. Infrastruktur in Deutschland nachhaltig erneuern und ausbauen	3
2. Neue Dialogkultur zwischen Behörden, Unternehmen und Öffentlichkeit notwendig	4
3. Leitlinien für eine neue Dialogkultur	5
4. Der Weg zur neuen Dialogkultur	7
5. Ingenieurkompetenz und Beteiligungsprozesse besser zusammenführen	10

## Zusammenfassung

In der jüngsten Vergangenheit waren Planungen und Durchführungen bedeutender Infrastrukturvorhaben Gegenstand medialer und öffentlicher Debatten. Sachliche Aspekte in der Abwägung des Für und Wider von Infrastrukturprojekten standen oftmals hinter Emotionen zurück. Um als weltweit führender Industrie- und Technikstandort auch in Zukunft wettbewerbsfähig zu sein, Wohlstand und Arbeitsplätze zu sichern und dem gestiegenen Bedarf an Mobilität innerhalb der Bevölkerung gerecht zu werden, sind Investitionen in Ausbau und Modernisierung von Infrastrukturen jedoch unerlässlich.

Am Beispiel des Ausbaus der Energieinfrastruktur im Zuge der Energiewende ist zu beobachten, dass ihr Ausbau nicht schnell genug voranschreitet. Ein Grund hierfür ist die oft ambivalente Haltung der Bevölkerung und insbesondere der betroffenen Bürger gegenüber Maßnahmen wie dem Bau neuer Stromleitungen, dem Ausbau der Verkehrswege oder der Errichtung neuer Kraftwerke.

Es hat sich gezeigt, dass sich das gestiegene Bedürfnis der Menschen nach Mitsprache auch auf die Gestaltung ihrer Umwelt auswirkt. Um den Ausbau und die Modernisierung von Infrastruktur in der Zukunft zu ermöglichen, bedarf es Lösungen, die gesellschaftlich tragfähig sind. Diese Lösungen müssen im Dialog gefunden werden.

Der VDI setzt sich für eine neue Dialogkultur und eine effektive Bürgerbeteiligung ein. Ein konstruktiver Dialog aller an der Planung und Durchführung von Infrastrukturvorhaben Beteiligten schafft die Voraussetzung für Offenheit und Verständnis gegenüber geplanten Ausbau- und Modernisierungsmaßnahmen. Eine effektive Bürgerbeteiligung, rechtzeitige Information und eine bessere Kommunikation sind wesentliche Bestandteile hierfür und erfordern gleichermaßen das Engagement von Politik, Verwaltung, Ingenieuren und der Öffentlichkeit.

Wie kann Dialog konstruktiv gestaltet werden? Wie kann effektive Bürgerbeteiligung gelingen? Wie kann die Kommunikation der Akteure verbessert werden?

Es müssen bestimmte Voraussetzungen erfüllt sein, um einen ergebnisoffenen Dialog zu führen und die Bedürfnisse der Beteiligten nach Information, Einbindung und Transparenz des Planungsprozesses zu berücksichtigen. Der VDI hat in Zusammenarbeit mit Expertinnen und Experten aus Industrie, Verwaltung, NGO's und Wissenschaft Empfehlungen erarbeitet, um die konstruktiven Ansätze bei den beteiligten Akteuren zu stärken und damit zu gesellschaftlich tragfähigen Lösungen bei Infrastrukturvorhaben zu kommen.

## 1. Infrastruktur in Deutschland nachhaltig erneuern und ausbauen

Deutschland ist ein weltweit führender Industrie- und Technikstandort. Voraussetzung für diese Entwicklung war bislang unter anderem eine funktionierende Infrastruktur. Deutschlands Infrastruktur ist ein bedeutender Standortfaktor und ein entscheidender Wettbewerbsvorteil gegenüber anderen Ländern. Zwar hat Deutschland nach aktuellen Studien des World Economic Forum (WEF) die weltweit zweitbeste Infrastruktur vorzuweisen, allerdings drohen ihr Überlastung, Investitionsstau sowie mangelnde Instandhaltung, was sich beispielsweise deutlich anhand der deutschen Verkehrsinfrastruktur zeigt. Zahlreiche Infrastrukturanlagen stammen aus der Zeit des Wirtschaftswunders, haben somit ein entsprechendes Alter erreicht und waren für andere Bedarfe ausgelegt. Um als Industrie- und Technikstandort im globalen Wettbewerb weiterhin an der Spitze zu stehen, bedarf es umfangreicher Modernisierungs-, Ausbau- und Neubaumaßnahmen in allen Infrastrukturbereichen. Nur so kann deren Leistungsfähigkeit gewährleistet bleiben. Bis 2020 sind laut der Studie „Deutschland 2020 – Zukunftsperspektiven für die deutsche Wirtschaft“ von McKinsey & Company aus dem Jahre 2008 Investitionen von über 220 Milliarden Euro in Modernisierung und Ausbau von Infrastrukturen in den Bereichen Energie, Verkehr und Telekommunikation notwendig.

Im Jahre 2012 sind jedoch Investitionsstau, Verzögerungen bei Sanierung und Ausbau sowie Baustopps aufgrund massiven öffentlichen Widerstandes gegen einzelne Infrastrukturprojekte an der Tagesordnung. So können derzeit allein im Verkehrsinfrastrukturbereich über 30 Projekte nicht umgesetzt werden. Ein ähnliches Bild zeigt sich im Energiesektor. Planungsfehler, fehlerhafte Kalkulationen und/oder Proteste der Bevölkerung sind hierfür Haupthindernisse.

Zudem zeigt sich aktuell immer deutlicher, dass ein gesellschaftlicher Wandel hinsichtlich des Anspruches einzelner Bürgerinnen und Bürger und der Öffentlichkeit insgesamt auf Teilhabe an Planungs- und Durchführungsprozessen von Infrastrukturvorhaben stattgefunden hat, die hierfür notwendigen Prozesse der Einbindung der Bürger und Öffentlichkeit in Projektplanungen aber noch nicht ausreichend vorhanden sind. Die momentane Planungspraxis lässt dies nur in beschränktem Maße zu. Dabei sind die einzelnen Verfahren aufgrund der Vielzahl von Beteiligten und der ineinander verwobenen Verfahrensschritte oft sehr komplex und dauern zum Teil mehrere Jahrzehnte. Trotz dieser komplexen Struktur sind sie weder bürgernah noch berücksichtigen sie in ausreichendem Maße die Präferenzen und Wünsche der Anwohner und Nutzer.

Am offensichtlichsten stockt der Infrastrukturausbau im Zusammenhang mit der Umsetzung der in Deutschland beschlossenen Energiewende. Diese stellt eine besondere Herausforderung für Gesellschaft, Politik, Industrie und Verwaltung dar. Zu den enormen Aufgaben aller Beteiligten zählen der sehr hohe Erneuerungsbedarf der vorhandenen Stromnetze sowie der Neubau von Leitungsnetzen. Laut dem Netzentwicklungsplan Strom 2012 der vier Übertragungsnetzbetreiber müssen rund 4400 km Leitungsnetze erneuert und 3800 km neu gebaut werden, was insgesamt ca. 20 Mrd. Euro kosten dürfte.

Eine Herausforderung der Energiewende ist auch, dass sich Widersprüche innerhalb der Haltung der Gesellschaft ihr gegenüber entwickeln. Für den Erfolg der Energiewende sind Infrastrukturprojekte unverzichtbar. Allerdings ist gerade dieser notwendige Ausbau der Infrastruktur bei den Betroffenen vor Ort unpopulär. Aufgrund der zukünftig dezentraleren Ausrichtung der Einrichtungen für die Energieerzeugung und -versorgung rücken diese immer näher an die Bürger heran. Immer mehr Bürger werden somit zu unmittelbar Betroffenen, etwa durch Netz- und Leitungsausbau sowie den Bau von Windrädern und fossilen Kraftwerken als Brückentechnologien.

Steigender Widerstand in der Bevölkerung gegenüber notwendigen Infrastrukturmaßnahmen blockiert unseren Wirtschaftsstandort und gefährdet den Status Deutschlands als modernen Industriestandort. Nicht auszuschließen ist, dass daran sogar das gesamtgesellschaftliche Projekt Energiewende zu scheitern droht. Modernisierung

und der Ausbau von Infrastrukturen sollten seitens der gesamten Gesellschaft unterstützt werden. Der VDI ist der Meinung, dass hierfür eine neue Dialogkultur und effektive Bürgerbeteiligung erforderlich sind.

## 2. Neue Dialogkultur zwischen Behörden, Unternehmen und Öffentlichkeit notwendig

### **Bisherige Kommunikation in Planungs- und Genehmigungsverfahren**

Planung, Genehmigung und Realisierung von Infrastrukturvorhaben sind wegen ihrer Größenordnung und der Vielzahl von Betroffenen äußerst komplex. Zu den relevanten Akteuren zählen vor allem die Vorhabenträger, die Ingenieurbüros, die unterschiedlichen staatlichen Behörden, die Medien, die direkt betroffenen Bürger und die allgemeine Öffentlichkeit. Deren Zusammenspiel ist derzeit vor allem durch rechtliche Verfahren, gesetzliche Vorgaben und Regelwerke im Sinne einer Legitimation durch rechtliche Verfahren gekennzeichnet. Im konkreten Fall der Genehmigung eines Infrastrukturvorhabens prägen rechtliche und juristische Vorgaben sowie technisch detaillierte Anforderungen das Genehmigungsverfahren. Die Kommunikation zwischen Genehmigungsbehörden und Vorhabenträgern beziehen sich in der Regel auf diese beiden Bereiche. Der Dialog mit der Öffentlichkeit ist dabei auf formelle Anhörungen ausgelegt und in seiner Strukturierung ebenfalls rechtlich genau vorgeschrieben. Die Behörden sind verantwortlich für die Überprüfung der Rechtmäßigkeit und haben auf dieser Grundlage eine Entscheidung in Form eines Genehmigungsbescheides zu fällen. Öffentliche Akzeptanz ist hingegen nicht genehmigungsrelevant. Ob der Dialog auf die allgemeine Öffentlichkeit ausgedehnt und um nicht-justiziable Aspekte erweitert wird, hängt von den einzelnen Vorhabenträgern ab. Der allgemeinen Öffentlichkeit genügt diese Legitimation durch rechtliche Verfahren hingegen zunehmend nicht. Für sie spielen nicht nur rechtliche Vorgaben eine Rolle, sondern auch Präferenzen und Werthaltungen. Betroffene Bürger befürchten zumeist Einschränkungen in der Lebensqualität oder Wertminderungen von Grundstücken und Immobilien. Die allgemeine Öffentlichkeit – anders als die direkt Betroffenen – wird oft erst nach der Durchführung der formellen Beteiligungsverfahren auf die Konflikträchtigkeit eines Infrastrukturprojektes aufmerksam.

Merkmale der aktuellen Verfahren der Genehmigung von Infrastrukturprojekten sind somit rechtliche Absicherung, das Denken in formalen Zuständigkeiten, die Klärung von technisch-juristischen Konflikten sowie eine späte öffentliche Kommunikation des Vorhabens.

### **Schwächen der bisherigen Kommunikation**

Dialog findet somit vor allem zwischen den Genehmigungsbehörden und den Vorhabenträgern statt. Es handelt sich in erster Linie um einen Dialog zwischen Antragstellern und Fachleuten der Genehmigungsbehörden, häufig angereichert durch externe Gutachter. Für eine gesellschaftliche Aufgeschlossenheit gegenüber Infrastrukturprojekten ist hingegen ein Dialog mit den betroffenen Nutzern und Anwohnern notwendig, das bedeutet, die Öffentlichkeit muss frühzeitig einbezogen werden. Rechtlich korrekte Genehmigungsverfahren alleine schaffen noch keine Akzeptanz. Die Bürger wollen an den Entscheidungsprozessen aktiv teilhaben und zur Sinnhaftigkeit und den Varianten der Planung mitdiskutieren. Zudem führt ein Vertrauensverlust der Bevölkerung in staatliche Institutionen und in oft nicht nachvollziehbare Abwägungsprozesse zu breitem Misstrauen gegenüber öffentlichen Planungen. Als neuartige Herausforderung für die Genehmigungsverfahren und die zugehörigen Akteure kommt hinzu, dass dieses Misstrauen durch die Vernetzung der Bürger durch das Internet und die Schnelligkeit der Medien massiver und deutlich schneller zum Ausdruck gebracht wird.

Für Vorhabenträger, Investoren, Politik und Verwaltung ist es problematisch, wenn große Projekte erheblich verzögert oder sogar verhindert werden. Dies betrifft nicht nur Verkehrsinfrastrukturvorhaben, sondern nahezu alle Industrieprojekte wie Kraftwerke, Produktionsanlagen, Chemiewerke, Pipelines oder Stromtrassen.

Bei genauerer Untersuchung zeigt sich häufig, dass die Art der Dialogkultur der ausschlaggebende Faktor für Erfolg oder Misserfolg war. Wenn zu einem frühen Zeitpunkt durch Dialog Vertrauen zwischen den Beteiligten aufgebaut werden konnte, waren die Konflikte in der Regel erheblich geringer. Dialog hebt zwar nicht Interessengegensätze auf, aber macht sie verhandelbar und ermöglicht Lösungen. Eine frühzeitige Durchführung von Beteiligung kann zu Veränderungen im Vorhaben führen, die gegebenenfalls zu einer Modifikation im Vorhaben auf jeden Fall aber zu einer größeren Akzeptanzbereitschaft führen. Damit ergibt sich in Summe für alle Beteiligten eine nachhaltig tragfähige Lösung, die ein Gesamtverfahren in der Regel beschleunigt.

### **Notwendigkeit für eine neue Dialogkultur**

Der VDI setzt sich für eine Kultur des ergebnisoffenen Dialogs ein. Eine wesentliche Voraussetzung für deren Umsetzung in die Praxis ist, dass Dialog als Teil eines professionellen Genehmigungsmanagements von allen Beteiligten in Unternehmen und Behörden angesehen wird. So wie bei der Entwicklung und Markteinführung neuer technischer Produkte ein erheblicher Kommunikationsaufwand betrieben werden muss und dies Teil des professionellen Entwicklungsprozesses und Marketings ist, so muss in Zukunft Kommunikation und Dialog selbstverständlicher Teil der Planung und Umsetzung von Infrastrukturvorhaben sein.

## **3. Leitlinien für eine neue Dialogkultur**

Die Qualität von Dialog- und Beteiligungsprozessen hat sich als ein entscheidender Faktor herausgestellt, um in der Bevölkerung Verständnis und Offenheit für Infrastrukturvorhaben herzustellen. Unabdingbare Voraussetzung für jede glaubwürdige Planungsarbeit großer Infrastrukturprojekte ist die rechtzeitige, ergebnisoffene und breit angelegte ordnungs-, verkehrs- und wirtschaftspolitische Begründung für das „Warum“ und das „Ob“ eines Vorhabens. Doch wie kann ein Dialog im Planungsprozess und Genehmigungsmanagement aller Beteiligten umgesetzt werden?

Der VDI hat mit Expertinnen und Experten aus Industrie, Verwaltung, NGO's (Non Governmental Organizations) und Wissenschaft acht Leitlinien formuliert, die sich aus Praxiserfahrungen ableiten und die zentrale Faktoren für die erfolgreiche Gestaltung von Bürgerbeteiligungsprozessen beschreiben.

- **Aufgeschlossene und wertschätzende Grundhaltung**

Eine aufgeschlossene und wertschätzende Grundeinstellung zu Partizipationsprozessen impliziert, Beteiligungsverfahren nicht als bloßen Appendix oder PR-Maßnahme, sondern als ernsthaften Dialog auf Augenhöhe sowie essentiellen Bestandteil für erfolgreiche Technikentwicklung und -umsetzung zu verstehen.

- **Prozessstruktur mit definiertem Mandat und konkretem Erwartungsmanagement**

Beteiligungsverfahren sind keine sich selbst organisierenden Prozesse, sondern sollten stets mit einem klaren Mandat, einer definierten (offenen) Fragestellung und klaren Zuständigkeiten zu konkreten Planungsanliegen initiiert werden. Von Beginn an sollten ein klares Erwartungsmanagement über Möglichkeiten und Grenzen des

Dialogprozesses vorliegen. Gemeinsam formulierte Spielregeln sollen vor falschen Erwartungen und einer Verschärfung des Konfliktes schützen.

- **Frühzeitige Einbindung der Bürger**

Frühe Beteiligungsansätze sind effektiv. Bei der Planung und Umsetzung von Infrastrukturprojekten ist häufig ein Beteiligungsparadox erkennbar: Zu Beginn der Planungsphase ist das Interesse bei der breiten Öffentlichkeit sehr gering, wobei hier die Mitgestaltungsmöglichkeiten noch am größten sind. Mit voranschreitendem Planungsfortschritt und damit steigender Konkretisierung der Projekte nehmen zwar auch Interesse und Mitwirkungswillen der Bevölkerung zu, gleichermaßen sinkt jedoch der Gestaltungsspielraum. Aus diesem Grunde muss in der Frühphase für eine Beteiligungsmaßnahme offen geworben und es müssen dafür aktiv Beteiligte gesucht werden. Damit lädt man sich nicht die „Gegner“ ins Haus, sondern sorgt vor, dass die Bürgerinnen und Bürger in der späteren Umsetzungsphase die mit dem Ausbau verbundenen Unannehmlichkeiten und Besorgnisse eher tolerieren werden.

- **Umfassende Faktenklärung**

Um ein gemeinsames Verständnis des Problems und die möglichen Konsequenzen der geplanten Vorhaben zu entwickeln sowie eine Versachlichung der Diskussion zu fördern, ist eine systematische und gemeinsame Faktenklärung („Joint Fact Finding“) erfolversprechend. Zudem verpflichtet ein gemeinsames Verständnis der Faktenlage die Teilnehmer des Verfahrens auch auf ein möglichst kooperatives Vorgehen. Gemeinsam bestellte und geprüfte Gutachten und gemeinsame Expertenkonsultationen können verhindern, dass im Nachhinein einzelne Informationen oder Argumente aus ideologischen Gründen abgelehnt werden.

- **Einbeziehung von unterschiedlichen Interessen und Werten**

In Beteiligungsverfahren sollten möglichst alle relevanten Interessen und Werte einbezogen werden, auch wenn eine repräsentative Zusammensetzung aus praktischen Gründen selten erreicht werden kann. Eine gemeinsam definierte Fragestellung sowie ein gemeinsam abgestimmtes Vorgehen für das Dialogverfahren beziehen alle relevanten Akteure mit ein. Eine transparente Aufbereitung von Konsens- und Dissensfeldern hilft bei der Entscheidungsvorbereitung.

- **Professionelle Prozessgestaltung für Fairness und Transparenz**

Ohne professionelles Handwerkzeug ist keine zielführende Auseinandersetzung im Dialog möglich. Dem Prozessgestalter obliegt es, die Prozessstruktur verständlich und transparent zu machen, neutral und fair zu moderieren sowie Beteiligungsergebnisse und die unterschiedlichen Sichtweisen durch Protokolle, Zwischen- und Endberichte zu dokumentieren.

- **Anschlussfähigkeit der Ergebnisse**

Ziel eines Beteiligungsverfahrens ist nicht ein unverbindlicher Austausch, sondern eine Verständigung auf ein gemeinsam getragenes Ergebnis. Unabhängig davon, ob es um das „ob“ (Grundsatzfragen wie Bedarf und Alternativen), das „wie“ (welche konkrete Variante) oder aber die konkrete Baubegleitung einer festgelegten Variante geht: Im Zentrum des Beteiligungsverfahrens muss eine noch offene Frage stehen, die im Verlauf der Beteiligung beantwortet werden kann. Die Ergebnisse der Partizipationsbemühungen müssen also tatsächlichen Einfluss auf die Gestaltung der Infrastrukturmaßnahme haben beziehungsweise transparent in die Entscheidungsprozesse der Vorhabenträger einfließen und dort berücksichtigt werden.



- **Transparenz in der Finanzierung**

Gute Beteiligung erfordert eine professionelle Prozessgestaltung. Die Qualität der neutralen und fairen Prozessgestaltung ist Maßstab der Bewertung des Prozesses. Darum ist es wichtig, Transparenz über die Finanzierungssituation des Beteiligungsverfahrens sowie über die Herkunft der finanziellen Mittel zu gewährleisten.

## 4. Der Weg zur neuen Dialogkultur

Eine auf solchen Prinzipien aufbauende Dialogkultur muss im Grundsatz von den Beteiligten gewollt werden und sich Stück für Stück entwickeln. Sie kann nicht von oben verordnet werden. Dies trifft auf alle Kooperationsbeziehungen zwischen den beteiligten Akteuren zu. Der VDI möchte dazu beitragen, konstruktive Ansätze bei allen beteiligten Akteuren zu stärken und damit zu gesellschaftlich tragfähigen Lösungen bei Infrastrukturvorhaben zu kommen.

### **Rolle von Politik und öffentlicher Verwaltung**

Politik und Verwaltung spielen auf Bundes- und Länderebene sowie auf kommunaler Ebene bei nahezu allen Infrastrukturprojekten eine zentrale Rolle. So setzt der Gesetzgeber wichtige Rahmenbedingungen für die Planung (zum Beispiel: Stromnetz- und Straßenausbau) und regelt den nationalen Bedarf über die Grenzen der Bundesländer hinweg. Politik und Verwaltung agieren darüber hinaus auch als Investoren und Bauherren für Infrastrukturmaßnahmen. Schließlich gibt es noch deren konkrete Funktion als Genehmigungsbehörde. Sie überwacht die Einhaltung von Normen und sorgt dafür, dass das Planungsrecht eingehalten wird, sowohl auf Bundesebene (zum Beispiel: Eisenbahn-Bundesamt) als auch auf der regionalen Ebene (Bezirksregierungen). Auf all diesen Ebenen muss eine neue Dialogkultur und damit zusammenhängend eine effektive Bürgerbeteiligung verankert werden. Soweit die Politik selbst verantwortlich für Infrastrukturprojekte ist, muss sie auch ihre Legitimität sicherstellen.

Bei der Planung von Infrastruktur reagiert die Politik mittlerweile auch auf die Wünsche nach verstärkter Bürgerbeteiligung. Es werden zunehmend konsultative Prozesse als Vorstufe der Beteiligung eingeführt. So nutzt zum Beispiel das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) eine neue Form der Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Aufstellung des Bundesverkehrswegeplanes 2015. Dabei bedient es sich eines von ihm selbst herausgegebenen Handbuchs zur Bürgerbeteiligung und zur Durchführung konsultativer Prozesse.

Ansätze einer neuen Dialogkultur sind somit vorhanden, wie etwa auch das Beispiel über die Entscheidungsfindung zum Ausbau der Stromnetze zeigt: Die Bundesnetzagentur gab interessierten Bürgern die Gelegenheit, sich online und bei Veranstaltungen zum Umweltbericht der Bundesregierung sowie zu Entwürfen des Netzentwicklungsplans Strom 2012 zu äußern, den die vier Netzbetreiber der Bundesregierung vorgelegt hatten.

Nach Ansicht des VDI muss es mehr solcher Beispiele geben. Um eine neue Dialogkultur zu schaffen und zu verbreiten, müssen konsultative Dialogprozesse Schule machen. Die Bürger und Bürgerinnen sollten sich sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene bereits bei der Feststellung des Bedarfs von Infrastrukturprojekten beteiligen dürfen. Für eine solche neue Dialogkultur muss die Politik auf Bundesebene eine Vorstufe leisten. Die konkrete Umsetzung und Ausgestaltung obliegen regionaler und kommunaler Ebenen in enger Kooperation

mit der Öffentlichkeit und den betroffenen Bürgern. Wirkliche Dialogkultur basiert nämlich auf dem Austausch der Akteure, was direkte Begegnungen erfordert.

Der VDI schreibt auch der öffentlichen Verwaltung und den Behörden eine bedeutende Rolle bei der Umsetzung einer neuen Dialogkultur zu. Denn Meinungsunterschiede und Konflikte hinsichtlich konkreter Projekte werden oftmals erst in der Phase ihrer Genehmigung sichtbar. Zu diesem Zeitpunkt sind die meisten politischen Entscheidungen über den Bedarf schon getroffen und der Vorhabenträger hat bereits über einen langen Zeitraum in die Antragsstellung für eine präferierte Variante investiert. Hier setzt auch die geplante Gesetzgebung des Bundes zu mehr Bürgerbeteiligung bei den Genehmigungsverfahren an. Künftig sollen die Behörden laut des Entwurfs des „Planungsvereinheitlichungsgesetzes“ gegenüber den öffentlichen oder privaten Vorhabenträgern darauf „hinwirken“, dass diese eine „frühe Öffentlichkeitsbeteiligung“ durchführen. Damit soll erreicht werden, dass die Öffentlichkeit „frühzeitig“ unterrichtet wird, d. h. vor dem eigentlichen Genehmigungsverfahren. Diese frühe Öffentlichkeitsbeteiligung soll allerdings für den Vorhabenträger keine verpflichtende Voraussetzung für das spätere Genehmigungsverfahren sein.

Der VDI begrüßt das Ziel des geplanten Gesetzes, die betroffene Öffentlichkeit zu beteiligen, noch bevor der Antrag durch den Vorhabenträger gestellt wird. Damit ist ein notwendiger erster Schritt für eine effektivere Bürgerbeteiligung getan. Es wird sich in der Praxis bewähren müssen, inwieweit der Ansatz Erfolg verspricht, statt auf einer Verpflichtung zur Beteiligung auf die Eigenmotivation des Vorhabenträgers zu setzen. Allein aus der gesetzlichen Regelung heraus wird sich die oben beschriebene neue Dialogkultur nicht entwickeln. Die gesetzlichen Vorschriften müssen durch informelle Instrumente ergänzt werden, die Vorhabenträger und Genehmigungsbehörden dabei unterstützen, zu jedem Projekt die passende Bürgerbeteiligung durchzuführen. Es bedarf zudem eines veränderten Zusammenspiels von informellen freiwilligen Verfahren, die auf Kooperation und Vertrauensaufbau gerichtet sind, und formellen rechtlichen Verfahren, die auf die letztverantwortliche Entscheidung durch die Genehmigungsbehörde zielen. Zurzeit werden neue planerische Instrumente in der Politik diskutiert (Beispiel Baden-Württemberg) und zum Teil bereits umgesetzt. Nach einer Erprobungsphase sollte dann neu entschieden werden, welche zusätzlichen gesetzlichen Normierungen erforderlich sind.

Weiterhin werden und sollen bei der Entwicklung der neuen Dialogkultur die Genehmigungsbehörden eine entscheidende Rolle spielen. Ihre primäre Aufgabe besteht darin, den Antrag des Vorhabenträgers rechtlich zu prüfen und ihm einen rechtskräftigen Bescheid auszustellen. Auf Basis der Abwägung zwischen dem Interesse des Vorhabenträgers, den Gemeinwohlinteressen sowie den Interessen betroffener Anwohner ist es Aufgabe der Behörde, eine sachgerechte und faire Entscheidung zu treffen. Ihre neutrale und unabhängige Rolle ist für die Akzeptanz einer rechtlichen Entscheidung in der Öffentlichkeit zentral.

Zudem haben Genehmigungsbehörden aber auch die Aufgabe, Konflikte in einen konstruktiven Diskurs zu überführen. Zukünftig muss die Genehmigungsbehörde weitreichende Kommunikationsaufgaben übernehmen und diese professionell ausüben. Hierzu zählen eine frühe und transparente Unterrichtung der Bevölkerung über den Stand der Vorhaben, eine bürgernahe Aufbereitung der Planunterlagen des Infrastrukturvorhabens sowie eine enge Zusammenarbeit mit dem Vorhabenträger. Die Fristen der Auslage sind somit zwingend zu erweitern. Mithilfe moderner Methoden der Internetpräsentation sollten die relevanten Unterlagen auch entsprechend aufbereitet werden. Der VDI würde es begrüßen, wenn das Behördenpersonal hierfür ausführlich und in praxisgerechten Kontexten geschult werden würde. Dies sollte auch zu einem veränderten Selbstverständnis hinsichtlich der eigenen Rolle beitragen. Mehr Schulung und verstärkte Kommunikation setzt allerdings voraus, dass den Behörden die dafür notwendigen Ressourcen zur Verfügung stehen.

Der Dialog über das Vorhaben in der Öffentlichkeit soll künftig also nicht vermieden, sondern bewusst angestrebt und professionell organisiert werden. Behörden sollten nicht nur besser als bisher den Bürgerinnen und Bürgern Rückmeldungen auf Fragen und Stellungnahmen geben, damit deutlich gemacht wird, dass ihre

Anliegen Gehör finden. In ihrem Verhältnis zu den Vorhabenträgern öffentlicher Infrastrukturprojekte sollten sie mehr Spielraum haben, nicht nur das Mindestmaß des gesetzlich geforderten zuzugestehen, sondern mehr Flexibilität einzuräumen.

### **Beispiel aus der Praxis: Planungsausstellungen bei österreichischen Straßenbauprojekten**

Die Einbeziehung der Bürger spielt bei der ASFINAG, dem Betreiber der Autobahnen und Schnellstraßen in Österreich, eine besondere Rolle. Sie propagiert einen sogenannten „offenen Planungsprozess“, in dem lokale Arbeitskreise gemeinsam mit Mitarbeitern der ASFINAG Lösungen für das jeweilige Projekt erarbeiten. In immer wieder durchgeführten „Planungsausstellungen“ werden die Bürger informiert und zu Gesprächen mit den Verantwortlichen eingeladen. Das Unternehmen ist bemüht, die Menge an technischen Unterlagen in eine nicht fachspezifische verständliche Sprache zu übertragen. Infostände entlang des Bauvorhabens sprechen die regionale Bevölkerung an. Die geplante Zukunft der Region soll optisch und haptisch nachempfunden werden. Der Planungsstand und bestehende Einflussmöglichkeiten werden benannt.

In halbtägigen Veranstaltungen wird den interessierten Bürgern im Rahmen einer Ausstellung das Projekt näher gebracht. Hierbei nehmen die verantwortlichen Fachplaner jedes relevanten Fachbereichs an der Ausstellung teil, um für Fragen und Auskünfte zur Verfügung zu stehen. Die einzelnen Fachthemen sind zum Beispiel Landschaftsbild, Naturschutz, Lärmschutz, Luftreinhaltung, wirtschaftliche Auswirkungen. Zu jedem Thema werden die zu erwartenden Vorteile und Probleme aufbereitet und dargestellt. Am Ende der Veranstaltung werden die seitens der Besucher vorgebrachten Themen gesammelt, im Rahmen von internen Planungsbesprechungen evaluiert und fließen dann in die Planungen mit ein. Ebenso werden nach Bedarf, ausgehend von diesen Planungsausstellungen, Kleinarbeitsgruppen mit Bürgern abgehalten, um spezielle Themen zu behandeln. Die Planungsausstellungen werden alle schriftlich dokumentiert und im Internet veröffentlicht.

### **Beispiel aus der Praxis: Das Wirtschaftsministerium von NRW unterstützt Beteiligungsverfahren**

Das Wirtschaftsministerium in Nordrhein-Westfalen will die Bürgerbeteiligung in Planungsverfahren von Infrastruktur- und Industrieprojekten aktiv unterstützen. Mit einer unabhängigen Geschäftsstelle „Dialog schafft Zukunft“ sollen gesellschaftliche Gruppen, Bürgerinitiativen, Verbände und Unternehmen mit Beratungen und Trainings bei Beteiligungsverfahren unterstützt werden. Nach erfolgreichem Start mit einem Kongress im November 2011 folgte ein intensiver Erfahrungsaustausch zwischen den Beteiligten, und mit dem „Wirtschaftsdialog“ wurde eine Plattform für den weiteren Austausch geschaffen. Ein Jahr später wurde auf dem nächsten Kongress ein „Werkzeugkasten Beteiligung“ vorgestellt, der anhand von vier anschaulichen Fallbeispielen von Genehmigungsverfahren die vielfältigen Möglichkeiten der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung deutlich macht. Die Publikation stellt Grundregeln der Beteiligung zur Verfügung und erläutert, auf welche Weise Betroffene die unterschiedlichen Instrumente sinnvoll einsetzen können.

Die neue Geschäftsstelle soll nach dem Willen des Ministeriums Informationsquelle, Lotse und Impulsgeber sein. Sie soll über Beteiligungsmöglichkeiten aufklären, in konkreten Konfliktfällen frühzeitige Lösungswege aufzeigen und bestehende Netzwerke auf lokaler oder regionaler Ebene weiterentwickeln. Mit diesem Ansatz versucht das Ministerium, nicht aus der eigenen Verwaltung heraus, sondern auch für die beteiligten Kreise eine offene Dialogkultur zu etablieren. Es bleibt abzuwarten, wie sich dies nicht nur auf die Beteiligungsprozesse der Vorhabenträger auswirkt, sondern auch eigenes staatliches Handeln verändert.

### **Rolle der Vorhabenträger**

Bei der Umsetzung der neuen Dialogkultur kommt den privaten und öffentlichen Investoren neben den Genehmigungsbehörden die größte Bedeutung zu. Sie haben auch das größte Eigeninteresse daran, dass ihre Vorhaben von der Bevölkerung positiv aufgenommen und ihre Projekte realisiert werden. Bei Problemen und Verzögerungen tragen sie den größten Teil der anfallenden Kosten und erleiden den damit verbundenen Imageschaden. Die meisten Vorhabenträger sind mittlerweile zu der Erkenntnis gelangt, dass Rechtssicherheit alleine nicht mehr ausreicht, um eine Anlage zu betreiben oder ein Infrastrukturvorhaben zu realisieren. Noch stärker als die Behörden haben die Unternehmen die Aufgabe, für ihre Projekte in der Öffentlichkeit zu werben und sie zustimmungsfähig zu machen. Hierfür ist ein professionelles Stakeholder-Management eine zwingende Voraussetzung. Ähnlich den Behörden müssen sich auch Unternehmen darauf vorbereiten, die Themen nicht vorwiegend unter rechtlichen und technischen Aspekten zu behandeln. Die in der neuen Dialogkultur notwendige Intensivierung der Kommunikation erfordert allerdings Kompetenz, Ressourcen und eine deutliche Klärung von Zuständigkeiten.

Unabdingbar ist dabei, dass die Vorhabenträger ein eigenes Budget für Kommunikation und Beteiligungsverfahren bereitstellen, das Erfahrungen aus der Praxis zufolge etwa bei einem Prozent der Investitionssumme liegen sollte. Auch die planenden Ingenieurbüros sollten diese Kommunikationsaufgabe in ihr Aufgabenspektrum aufnehmen.

Für Unternehmen stellt sich darüber hinaus immer mehr die Herausforderung, die Öffentlichkeitsbeteiligung in ihre Managementstrukturen zu integrieren und dabei die Kompetenzen der Ingenieure, Kommunikatoren, Betriebswirte und Juristen zu integrieren. Der VDI erarbeitet Richtlinien zur Kommunikation und frühen Öffentlichkeitsbeteiligung bei Industrie- und Infrastrukturprojekten.

### **Rolle der Öffentlichkeit**

In der neuen Dialogkultur kommt den Vertretern der Öffentlichkeit eine verantwortungsvolle Rolle zu. Öffentliche Aufmerksamkeit wird etwa Bürgerinnen und Bürgern zuteil, die sich vor Ort zu Initiativen zusammenschließen. Ebenso viel Aufmerksamkeit verdienen die Umweltverbände, die sich bei einem Infrastrukturvorhaben engagieren. Aus dieser Sensibilität für die Anliegen von organisierten und nicht-organisierten Bürgerinnen und Bürgern erwächst auch Einfluss und damit Verantwortung für Erfolg oder Misserfolg eines geplanten Infrastrukturprojektes. Das ist vor dem Hintergrund der Defizite der vorhandenen Verfahren auch legitim.

Um einen lösungsorientierten Dialog zu ermöglichen, ist es erforderlich, dass sich auch Vertreter der Öffentlichkeit gegenüber technischen Lösungen aufgeschlossen zeigen. Es ist wichtig, dass die Argumentationen für oder gegen ein Projekt sachlich geführt werden, d. h. technische Fakten und Expertisen angemessen berücksichtigen. Verkürzte und kritische Darstellungen in den Medien, ohne vollständige Darlegung der Argumente aller Beteiligten sind einer neuen, nach Konsens strebenden Dialogkultur nicht förderlich. Beide Seiten sollten sich noch stärker als Dialogpartner verstehen und dann auch zu den Ergebnissen der Dialoge stehen. Eine gewisse Verbindlichkeit ist dabei erforderlich. Die gewachsene Verantwortung in ihrer Rolle als Dialogpartner setzt voraus, dass NGOs sich Gemeinwohlinteressen verpflichtet fühlen und nicht als Sprachrohr für partikulare Eigeninteressen (NIMBY – Not In My Backyard) missbraucht werden.

## **5. Ingenieurkompetenz und Beteiligungsprozesse besser zusammenführen**

Ingenieurinnen und Ingenieure können ihrerseits einen erheblichen Beitrag zur neuen Dialogkultur leisten. Dazu müssen sie aber dialogbereit und -fähig sein sowie bei ihrer fachlichen Arbeit auch Gewicht auf gesellschaftliche Interessen und Wertkonflikte legen.

Ingenieure sind vielfach in die ersten Überlegungen von großen Planungs- und Bauprojekten eingebunden. Aus dieser Verantwortung ergibt sich auch für Ingenieurinnen und Ingenieure eine wichtige Funktion im Rahmen einer neuen Dialogkultur. Gemeinsam mit ihren Auftraggebern sollten sie den Austausch mit der Öffentlichkeit suchen und den Dialog aktiv mitgestalten. Bislang sind hier zumeist eher die PR-Abteilungen größerer Vorhabenträger zuständig.

Die Kernkompetenz der Ingenieurinnen und Ingenieure liegt in der fachlichen Erfüllung ihrer Aufgaben. Dabei sind die Anforderungen an die Ingenieur Tätigkeiten wegen der Komplexität der Materie und der Interdisziplinarität der Aufgaben stetig gestiegen. Im Rahmen einer neuen Dialogkultur bedarf es auch der Fähigkeit zur professionellen und verständlichen internen und externen Kommunikation. Aufgrund ihres Fachwissens müssen es die Ingenieure sein, die der Öffentlichkeit und den Bürgern Sachverhalte und technische Details transparent und nachvollziehbar erklären. Simulationen und Animationen ermöglichen es in vielen Fällen bei Projektvorhaben verschiedene Planungsalternativen plastisch und auch für Laien verständlich zu präsentieren. Dies setzt allerdings voraus, dass die Auftraggeber dafür die entsprechenden Ressourcen mit einplanen.

Ein entscheidendes Kriterium für das Gelingen des gesamten Projektes im Sinne der neuen Dialogkultur ist, dass die Ingenieurinnen und Ingenieure Dialog und Beteiligung als ein konstruktives Instrument zur Entwicklung von Infrastrukturprojekten begreifen und schon in der Entwicklungsphase den intensiven Austausch mit dem gesellschaftlichen Umfeld suchen. Sie sollten hierbei von Experten für Kommunikation unterstützt werden.

Für die Ingenieure der Zukunft sollten Technik- und Infrastrukturentwicklung sowie Partizipation keine widerstrebenden Pole darstellen. Dialog ist dann keine aufgezwungene „Pflichtübung“, sondern ein integratives Element der Technikentwicklung, mit dem die Chance verbunden ist, die „Weisheit der Vielen“ für die eigene Arbeit zu nutzen. So erhalten Ingenieure wertvolle Impulse für alternative technische Lösungen beispielsweise aus den Erkenntnissen der Dialoge mit Umweltverbänden und Bürgergruppen bei Standortprüfverfahren für Kraftwerke oder aus Eindrücken aus Meinungsbildungsprozessen bei Variantenbewertungen für Pipeline-Trassen. Um angehende Ingenieurinnen und Ingenieure bestmöglich auf den Dialog für die Planung und Entwicklung von Infrastruktur vorzubereiten, sollten Studierende bereits in der Hochschule adäquat darauf vorbereitet werden. Unternehmen sollten ihre eigenen Ingenieure motivieren, die neuen Herausforderungen anzunehmen und sie durch Schulungen auch befähigen, aktiv an den Dialogen mitzuwirken. Der VDI wird die Ingenieurinnen und Ingenieure durch Angebote zum Erfahrungsaustausch unterstützen.

Prof. Dr.-Ing. Udo Ungeheuer  
Präsident des VDI

Dipl.-Ing. Michael Dick  
Vorsitzender des Berufspolitischen Beirats  
und Mitglied des Präsidiums

Univ.-Prof. Dr.-Ing. Ernst Schmachtenberg  
Vorsitzender des Wissenschaftlichen Beirats  
und Mitglied des Präsidiums

Dr.-Ing. Willi Fuchs  
Direktor und geschäftsführendes  
Mitglied des Präsidiums





Verein Deutscher Ingenieure e.V.  
Beruf und Gesellschaft  
Dr. Volker Brennecke  
Tel. +49 211 6214-474  
brennecke@vdi.de  
www.vdi.de

Verein Deutscher Ingenieure e.V.  
Technik und Wissenschaft  
Christof Kerkhoff  
Tel. +49 211 6214-645  
kerkhoff@vdi.de  
www.vdi.de

Verein Deutscher Ingenieure e.V.  
Strategie & Kommunikation  
Nicole Kieser  
Tel. +49 211 6214-653  
kieser@vdi.de  
www.vdi.de

