

S. Haghsheno, P. Pietsch, N. Münzl, H. Schlick

**Modell für die frühzeitige  
Öffentlichkeitsbeteiligung als  
Hilfestellung für die öffentliche  
Verwaltung und Privatinvestoren zum  
Konfliktmanagement im Rahmen von  
Bau- und Infrastrukturprojekten auf  
kommunaler Ebene**

F 3153

Bei dieser Veröffentlichung handelt es sich um die Kopie des Abschlussberichtes einer vom Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) im Rahmen der Forschungsinitiative »Zukunft Bau« geförderten Forschungsarbeit. Die in dieser Forschungsarbeit enthaltenen Darstellungen und Empfehlungen geben die fachlichen Auffassungen der Verfasser wieder. Diese werden hier unverändert wiedergegeben, sie geben nicht unbedingt die Meinung des Zuwendungsgebers oder des Herausgebers wieder.

Dieser Forschungsbericht wurde mit modernsten Hochleistungskopierern auf Einzelanfrage hergestellt.

Die Originalmanuskripte wurden reprototechnisch, jedoch nicht inhaltlich überarbeitet. Die Druckqualität hängt von der reprototechnischen Eignung des Originalmanuskriptes ab, das uns vom Autor bzw. von der Forschungsstelle zur Verfügung gestellt wurde.

© by Fraunhofer IRB Verlag

2019

ISBN 978-3-7388-0380-8

Vervielfältigung, auch auszugsweise,  
nur mit ausdrücklicher Zustimmung des Verlages.

**Fraunhofer IRB Verlag**

Fraunhofer-Informationszentrum Raum und Bau

Postfach 80 04 69

70504 Stuttgart

Nobelstraße 12

70569 Stuttgart

Telefon 07 11 9 70 - 25 00

Telefax 07 11 9 70 - 25 08

E-Mail [irb@irb.fraunhofer.de](mailto:irb@irb.fraunhofer.de)

[www.baufachinformation.de](http://www.baufachinformation.de)

[www.irb.fraunhofer.de/tauforschung](http://www.irb.fraunhofer.de/tauforschung)

**Modell für die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung als  
Hilfestellung für die öffentliche Verwaltung und  
Privatinvestoren zum Konfliktmanagement im Rahmen von  
Bau- und Infrastrukturprojekten auf kommunaler Ebene**

**SWD-10.08.18.7-16.45**

Forschungsprojekt des Instituts für Technologie und Management  
im Baubetrieb im Rahmen der Forschungsinitiative Zukunft Bau  
(Themenfeld F „Verbesserung der Bau- und Planungsprozesse“)

Zuwendungsgeber: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im  
Bundesamt für Bauwesen und Raumforschung (BBR)

01.04.2019

Projektleitung: Prof. Dr.-Ing. Dipl.-Kfm. S. Haghsheno  
Bearbeitung durch: P. Pietsch, M.Sc.,  
Dipl.-Ing. N. Münzl,  
Dr.-Ing. H. Schlick

Der Forschungsbericht wurde mit Mitteln der Forschungsinitiative Zukunft Bau des Bundesinstitutes für Bau-, Stadt- und Raumforschung gefördert.

(Aktenzeichen: SWD-10.08.18.7-16.45)

Die Verantwortung für den Inhalt liegt bei den Autoren.

# Inhaltsverzeichnis

<b>Inhaltsverzeichnis .....</b>	<b>III</b>
<b>Abbildungsverzeichnis.....</b>	<b>VI</b>
<b>Tabellenverzeichnis .....</b>	<b>X</b>
<b>Abkürzungsverzeichnis .....</b>	<b>XI</b>
<b>1 Einleitung .....</b>	<b>1</b>
1.1 Ausgangssituation .....	1
1.2 Ziel der Arbeit.....	2
1.3 Arbeitspakete .....	3
1.4 Eingrenzung und Aufbau der Arbeit.....	4
<b>2 Theoretische Grundlagen zur Öffentlichkeitsbeteiligung bei Bauprojekten .....</b>	<b>7</b>
2.1 Formelle und informelle Öffentlichkeitsbeteiligung .....	7
2.2 Formelle Öffentlichkeitsbeteiligung in den Raumplanungsverfahren in Deutschland.....	8
2.2.1 Raumplanung.....	8
2.2.2 Raumordnungsgesetz und Raumordnungsverfahren .....	9
2.2.3 Planungsverfahren auf kommunaler Ebene.....	12
2.2.4 Planfeststellungsverfahren.....	18
2.2.5 Strategische Umweltprüfung und Umweltverträglichkeitsprüfung....	21
2.2.6 Zusammenfassung der Öffentlichkeitsbeteiligung in den Planverfahren.....	25
2.3 Notwendigkeit von früher, informeller Öffentlichkeitsbeteiligung .....	29
2.4 Grundlagen zur informellen Öffentlichkeitsbeteiligung .....	32
2.4.1 Literaturrecherche zur frühzeitigen informellen Öffentlichkeitsbeteiligung .....	32
2.4.2 Informelle frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung .....	32
2.5 Anspruchsgruppen und Akteure in der Öffentlichkeitsbeteiligung bei Bauprojekten .....	37
2.6 Informelle frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung bei Bau- und Infrastrukturprojekten .....	41
2.7 Kommunikation in der Öffentlichkeitsbeteiligung bei Bau- und Infrastrukturvorhaben .....	45
2.7.1 Kommunikationsquadrat nach Schulz von Thun .....	45
2.7.2 Lasswell-Formel .....	46

---

2.7.3	Watzlawicks Axiome.....	48
2.7.4	Sinus-Milieus und Kommunikation .....	50
<b>3</b>	<b>Konfliktmanagement und Öffentlichkeitsbeteiligung.....</b>	<b>54</b>
3.1	Konflikttheorie und Grundlagen zum Konfliktmanagement .....	54
3.1.1	Definition des sozialen Konflikts .....	54
3.1.2	Konfliktentstehung .....	55
3.2	Interventionsorientierte Konflikttypologie .....	57
3.2.1	Konfliktrahmen.....	57
3.2.2	Konfliktkategorien.....	58
3.2.3	Erscheinungsformen von Konflikten.....	60
3.3	Konflikteskalation.....	63
3.4	Konfliktintervention.....	65
3.4.1	Konfliktdiagnose und -behandlung .....	65
3.4.2	Intervention bei Konflikten .....	70
3.5	Konfliktträchtigkeit bei Bauvorhaben und Infrastrukturprojekten .....	79
3.5.1	Untersuchungsmethodik .....	79
3.5.2	Ergebnisse zur Untersuchung .....	79
<b>4</b>	<b>Untersuchungen zu Bestandteilen der Öffentlichkeitsbeteiligung bei Bauprojekten in Kommunen.....</b>	<b>91</b>
4.1	Analyse von Leitlinien zur Öffentlichkeitsbeteiligung und Projekten unter Anwendung der Leitlinien .....	92
4.1.1	Untersuchungsmethodik der Analyse von Leitlinien zur Öffentlichkeitsbeteiligung .....	92
4.1.2	Vorhandene Leitlinien .....	95
4.1.3	Ergebnisse der Auswertung vorhandener Leitlinien .....	99
4.1.4	Untersuchung öffentlicher Bauprojekte mit Öffentlichkeitsbeteiligung unter Anwendung von Beteiligungsleitlinien.....	105
4.1.5	Erfahrungswerte mit Methoden in der Öffentlichkeitsbeteiligung...	127
4.2	VDI-Richtlinie 7000 .....	141
4.3	Befragung zu Methoden und Konfliktmanagement in der Öffentlichkeitsbeteiligung.....	146
4.3.1	Untersuchungsmethodik .....	146
4.3.2	Ergebnisse der empirischen Untersuchung .....	149
4.3.3	Zusammenfassung der Ergebnisse der empirischen Untersuchung .	167
4.4	Hypothesen zur Öffentlichkeitsbeteiligung .....	169
4.4.1	Aufstellung der Hypothesen .....	169

---

4.4.2 Ergebnisse der Hypothesenüberprüfung.....	170
<b>5 Modell für die frühzeitige ÖB bei Bau- und Infrastrukturprojekten .....</b>	<b>183</b>
5.1 Vorstellung des Modells .....	183
5.1.1 Prozessschritte und zugehörige Aufgaben.....	185
5.1.2 Grundprinzipien der ÖB bei Bau- und Infrastrukturprojekten .....	189
5.1.3 Diskussion .....	191
<b>6 Schlussbetrachtung .....</b>	<b>193</b>
6.1 Zusammenfassung.....	193
6.2 Fazit.....	196
6.3 Ausblick .....	197
<b>7 Literaturverzeichnis .....</b>	<b>198</b>
<b>Anhang 1 - Auswahl der zu untersuchenden Methoden .....</b>	<b>209</b>
<b>Anhang 2 - Bekanntheit der ausgewählten Methoden .....</b>	<b>212</b>
<b>Anhang 3 - Umfrage zur Öffentlichkeitsbeteiligung bei Bau- und     Infrastrukturprojekten .....</b>	<b>214</b>

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Arbeitspakete (AP) des Projekts .....	3
Abbildung 2: Aufbau der Arbeit .....	6
Abbildung 3: Planungssystem in Deutschland mit den unterschiedlichen Ebenen und Gegenstromprinzip (Ebert 2013).....	9
Abbildung 4: Öffentlichkeitsbeteiligung im Raumordnungsverfahren (grau hinterlegt) .....	11
Abbildung 5: Öffentlichkeitsbeteiligung in der Bauleitplanung (grau hinterlegt).....	14
Abbildung 6: Verfahren des Bürgerbegehrens und –entscheids (Rehmet 2016).....	16
Abbildung 7: Öffentlichkeitsbeteiligung im Planfeststellungsverfahren (grau hinterlegt) .....	20
Abbildung 8: Umweltverträglichkeitsprüfung im Rahmen des sogenannten Trägerverfahrens (grau hinterlegt) .....	23
Abbildung 9: Strategische Umweltprüfung im Rahmen des sogenannten Trägerverfahrens (grau hinterlegt) .....	24
Abbildung 10: Möglicher Verlauf der öffentlichen Wahrnehmung und Kosten von Bauvorhaben ohne Öffentlichkeitsbeteiligung in verschiedenen Projektphasen (Braun 2012).....	30
Abbildung 11: Partizipationsparadoxon: Entwicklung des Engagements und des Interesses der Öffentlichkeit sowie deren Möglichkeiten der Einflussnahme in den unterschiedlichen Phasen eines Bauprojekts (Wegweiser Bürgerbeteiligung 2016) .....	31
Abbildung 12: Partizipationsformen und –verfahren zusammengestellt nach Bischoff (2007) aus Fürst und Scholles (2008, S. 169) .....	33
Abbildung 13: Beteiligungsintensitätsstufen bzw. Grad der Einbeziehung und Mitwirkung von Akteuren bei der Öffentlichkeitsbeteiligung (BMVI 2014).....	34
Abbildung 14: Sektoren und Akteure in der Öffentlichkeitsbeteiligung .....	38
Abbildung 15: Phasen des Projektmanagements nach DIN 69901-2 in Anlehnung an (Geckler 2013, S. 51).....	42
Abbildung 16: Zuordnung der Öffentlichkeitsbeteiligung zu den Phasen der HOAI und der DIN 69901 (2009-02) sowie zu den Projektstufen der AHO Schriftenreihe Heft-Nr. 9 (Ausschuss der Verbände und Kammern der Ingenieure und Architekten für die Honorarordnung 2009) .....	44
Abbildung 17: Kommunikationsquadrat von Schulz von Thun (Gutknecht 2013) .....	45
Abbildung 18: Sinus-Milieus in Deutschland 2017 (Sinus-Institut 2017).....	51
Abbildung 19: Modell der Konfliktgenerierung (vgl. Giegel 1998) .....	56
Abbildung 20: Interventionsorientierte Konfliktypologie nach Glasl (2013).....	63
Abbildung 21: Konflikteskalation nach Glasl (2013) .....	64

Abbildung 22: Strategie- und Rollenmodelle zur Intervention bei Konflikten (Glasl 2013).....	72
Abbildung 23: Rahmen einer Mediation (Rosner und Winheller 2012) .....	77
Abbildung 24: Vorgehensweise zur Erstellung eines Modells für die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung bei Bau- und Infrastrukturprojekten .....	91
Abbildung 25: Ablaufprozess zum Aufstellen der Vorhabenliste im Rahmen der informellen Öffentlichkeitsbeteiligung auf der Beteiligungsstufe Information in der Stadt Bonn.....	93
Abbildung 26: Ablauf der komplexen Bürgerbeteiligung der Gemeinde Bonn (Mitwirkung, Mitentscheidung) .....	94
Abbildung 27: Anteile der Beteiligungsformen bei den untersuchten Projekten (Anzahl Projekte gesamt: 546).....	109
Abbildung 28: Einteilung der Projekte nach Projektart mit jeweiliger Anzahl der Beteiligungsformen .....	110
Abbildung 29: Beteiligungsmethoden bei „Neubau und Sanierung (Gebäude)“-Projekten.....	117
Abbildung 30: Beteiligungsmethoden bei Projekten der "Stadtentwicklung und -planung" .....	119
Abbildung 31: Beteiligungsmethoden bei „Verkehr und Infrastruktur“-Projekten .....	120
Abbildung 32: Beteiligungsmethoden bei "Verkehrs- und Mobilitätskonzepten" .....	121
Abbildung 33: Beteiligungsmethoden beim "Bebauungs- und Flächennutzungsplan" .....	122
Abbildung 34: Beteiligungsmethoden bei Projekten der Kategorie „Landschaftsplanung und öffentlich Plätze“ .....	123
Abbildung 35: Benannte Konfliktursachen .....	125
Abbildung 36: Aufgetretene Konfliktursachen nach Einschätzung der Autoren.....	126
Abbildung 37: Ablaufdiagramm der Öffentlichkeitsbeteiligung bei Industrie- und Infrastrukturprojekten.....	142
Abbildung 38: Anwendung der ÖB bei Bauvorhaben in den unterschiedlichen Intensitätsstufen (Teilnehmer 126).....	150
Abbildung 39: Empfohlene Beteiligungsintensitätsstufen für die ÖB bei Bauvorhaben (Teilnehmer 126, Mehrfachnennung möglich) .....	151
Abbildung 40: Häufigkeit der genannten Begründungen für die Intensitätsstufe Information (Teilnehmer 51).....	153
Abbildung 41: Häufigkeit der genannten Begründungen für die Intensitätsstufen Konsultation und Kooperation (Teilnehmer 49) .....	154
Abbildung 42: Angewandte Methoden auf der Intensitätsstufe Information (Teilnehmer 114, Mehrfachnennung möglich) .....	155
Abbildung 43: Empfehlung der Methoden mit bestem Aufwand-zu-Zielerreichungs-Verhältnis für ÖB auf der Intensitätsstufe Information (Teilnehmer 75, Mehrfachnennung möglich) .....	156

Abbildung 44: Angewandte Methoden auf der Intensitätsstufe Konsultation (Teilnehmer 104, Mehrfachnennung möglich) .....	157
Abbildung 45: Empfehlung der Methoden mit bestem Aufwand-zu- Zielerreichungs-Verhältnis für ÖB auf der Intensitätsstufe Konsultation (Teilnehmer 63, Mehrfachnennung möglich).....	158
Abbildung 46: Angewandte Methoden auf der Intensitätsstufe Kooperation (Teilnehmer 94).....	159
Abbildung 47: Empfehlung der Methoden mit bestem Aufwand-zu- Zielerreichungs-Verhältnis für ÖB auf der Intensitätsstufe Kooperation (Teilnehmer 45, Mehrfachnennung möglich) .....	160
Abbildung 48: Meinungsbild zu den Möglichkeiten der Verwendung des Internets bei Öffentlichkeitsbeteiligungsmaßnahmen (Teilnehmer 75, Mehrfachnennung möglich) .....	162
Abbildung 49: Anwendung von Öffentlichkeitsbeteiligung in unterschiedlichen Projektarten (Teilnehmer 123) .....	163
Abbildung 50: Einschätzung der Konfliktrichtigkeit unterschiedlicher Bauvorhaben (Teilnehmer 87) .....	164
Abbildung 51: Konfliktrichtigkeitsmatrix unterschiedlicher Bauvorhaben in Form einer Heatmap (grün: geringe Konfliktrichtigkeit, rot: hohe Konfliktrichtigkeit).....	165
Abbildung 52: Methoden, die sich zur Behandlung oder Prävention von Konflikten am besten eignen (Teilnehmer 72, Mehrfachnennung möglich).....	167
Abbildung 53: Antwortverteilung zur 1. und 2. Hypothese (Teilnehmer: 127).....	171
Abbildung 54: Antwortverteilung zur 3. und 4. Hypothese (Teilnehmer: 126).....	171
Abbildung 55: Antwortverteilung zur 5. und 6. Hypothese (Teilnehmer: 122).....	172
Abbildung 56: Antwortverteilung zur 7. und 8. Hypothese (Teilnehmer: 121).....	173
Abbildung 57: Antwortverteilung zur 9. und 10. Hypothese (Teilnehmer: 119).....	174
Abbildung 58: Antwortverteilung zur 11. und 12. Hypothese (Teilnehmer: 118).....	175
Abbildung 59: Antwortverteilung zur 13. und 14. Hypothese (Teilnehmer: 118).....	175
Abbildung 60: Antwortverteilung zur 15. Hypothese (Teilnehmer: 119).....	176
Abbildung 61: Antwortverteilung zur 16. und 17. Hypothese (Teilnehmer: 116).....	177
Abbildung 62: Antwortverteilung zur 18. Hypothese (Teilnehmer 116).....	177
Abbildung 63: Antwortverteilung zur 19. und 20. Hypothese (Teilnehmer: 113).....	178
Abbildung 64: Antwortverteilung zur 21. und 22. Hypothese (Teilnehmer: 113).....	179
Abbildung 65: Antwortverteilung zur 23. und 24. Hypothese (Teilnehmer: 112).....	179
Abbildung 66: Antwortverteilung zur 25. und 26. Hypothese (Teilnehmer: 112).....	180
Abbildung 67: Antwortverteilung zur 27. und 28. Hypothese (Teilnehmer: 113).....	181
Abbildung 68: Modell der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung bei Bau- und Infrastrukturprojekten.....	184

---

Abbildung 69: Bekanntheit der ausgewählten Methoden der Intensitätsstufe Information bei den Umfrageteilnehmern (Teilnehmer 114).....	212
Abbildung 70: Bekanntheit der ausgewählten Methoden der Intensitätsstufe Konsultation bei den Umfrageteilnehmern (Teilnehmer 104) .....	213

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Rahmenbedingungen für Bürgerentscheide in den einzelnen Bundesländern (vgl. Rehmet 2016, S. 12) .....	17
Tabelle 2:	Zusammenfassung der Planverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung (Renner 2007).....	25
Tabelle 3:	Vor- und Nachteile der unterschiedlichen Intensitätsstufen zusammengefasst (Arbter 2011).....	35
Tabelle 4:	Übersicht über die wichtigsten Vorhabentypen bei denen ÖB eine wichtige Rolle spielen (Fürst und Scholles 2008).....	40
Tabelle 5:	Milieusegmente und die dazugehörigen Milieus (Gutknecht 2013) .....	52
Tabelle 6:	Eskalation auf heiße und kalte Art in den Eskalationsstufen (Glasl 2013, 305 ff).....	67
Tabelle 7:	Arten der Intervention (vgl. Glasl 2013, S. 318).....	70
Tabelle 8:	Einordnung unterschiedlicher Konfliktbehandlungsverfahren .....	71
Tabelle 9:	Im Rahmen dieses Projekts untersuchte Leitlinien zur Öffentlichkeitsbeteiligung .....	95
Tabelle 10:	Betrachtete Städte mit Anzahl der jeweils untersuchten Projekte .....	106
Tabelle 11:	Umfrageteilnehmer .....	149
Tabelle 12:	Fünf am meisten empfohlene Methoden der ÖB hinsichtlich Aufwand-Zielerreichung auf den unterschiedlichen Intensitätsstufen und zur Konfliktbehandlung.....	168
Tabelle 13:	Untersuchung zu Nennungen von Methoden und Instrumenten der Beteiligungsintensitätsstufe <i>Information</i> in unterschiedlichen Quellen .....	209
Tabelle 14:	Untersuchung zu Nennungen von Methoden und Instrumenten der Beteiligungsintensitätsstufe <i>Konsultation</i> in unterschiedlichen Quellen .....	210
Tabelle 15:	Untersuchung zu Nennungen von Methoden und Instrumenten der Beteiligungsintensitätsstufe <i>Kooperation</i> in unterschiedlichen Quellen .....	211

## Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AHO	Ausschuss der Verbände und Kammern der Ingenieure und Architekten für die Honorarordnung e.V.
AP	Arbeitspaket
BauGB	Baugesetzbuch
BMVI	Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur
BPMN	Business Process Modeling Notation
DIN	Deutsches Institut für Normung
GemO	Gemeindeordnung
HOAI	Honorarordnung für Architekten und Ingenieure
LBO	Landesbauordnung
ÖB	Öffentlichkeitsbeteiligung
PFV	Planfeststellungsverfahren
PiVereinHG	Gesetz zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinheitlichung von Planfeststellungsverfahren
ROG	Raumordnungsgesetz
ROV	Raumordnungsverfahren
SUP	Strategische Umweltprüfung
TöB	Träger öffentlicher Belange
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
UVPG	Umweltverträglichkeitsgesetz
VDI	Verein Deutscher Ingenieure
VwV	Verwaltungsvorschrift Baden-Württemberg
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz

# 1 Einleitung

## 1.1 Ausgangssituation

In Deutschland hat seitens der Bürger der Wunsch nach mehr direkt-demokratischer Beteiligungsmöglichkeit an Bauvorhaben in jüngster Zeit zugenommen (Bertelsmann Stiftung 2014). Das zeigen u.a. auch Projekte wie Stuttgart 21. Mitunter hat die öffentliche Debatte über dieses Großprojekt gezeigt, dass sich Bürger sowohl direkten Einfluss auf die Verwendung von öffentlichen Mitteln für Bauvorhaben wünschen als auch mit Blick auf die kurz- sowie langfristigen Auswirkungen von öffentlichen und privaten Bauvorhaben an deren Planung mitwirken wollen. Hierbei geht es bspw. um Bauvorhaben, deren Bauphase durch erhebliche Lärmbelastungen für die Bürger geprägt ist, um ein baustellenbedingtes und temporär geändertes Verkehrskonzept oder um die ökonomischen und ökologischen Auswirkungen eines Vorhabens auf die Lebensumgebung der Betroffenen. Dem Wunsch nach mehr Information über und Mitwirkung an Bauvorhaben belegt eine Studie der Bertelsmann Stiftung aus dem Jahr 2011. 81 % der in dieser Studie befragten Bürger wünschen sich mehr Beteiligung und Mitsprache und 60 % würden sich hierzu auch aktiv in Form von Bürgerbegehren, Diskussionsforen und Anhörungen einbringen (Bertelsmann Stiftung 2011). Darüber hinaus lässt sich eine abnehmende Akzeptanz von Infrastruktur- und Industriebauvorhaben in der Bevölkerung feststellen, die sich möglicherweise u.a. mit dem Mangel an Informationen und Transparenz hinsichtlich der geplanten Vorhaben begründen lässt. Eine Öffentlichkeitsbeteiligung (ÖB) ist bei Bauvorhaben zwar auch in frühen Phasen (z.B. im Rahmen der Bauleitplanung oder Umweltverträglichkeitsprüfung) rechtlich vorgesehen, die Art der gesetzlich vorgeschriebenen ÖB ist jedoch unzureichend, da sie zumeist nur eine Auslage von Planungsunterlagen vorsieht, zu denen sie zwar äußern können. Den Bürgern fehlen jedoch häufig das technische Grundverständnis und die Zeit, um sich ausreichend zu informieren und die Auswirkungen der Planung beurteilen zu können.

Die Bürger an Bauvorhaben direkt zu beteiligen, könnte einige Vorteile mit sich bringen. Dieser Meinung sind 72 % der befragten Bürger und Politiker in einer ebenfalls von der Bertelsmann Stiftung (2014) durchgeführten Studie. Durch die frühzeitige Mitwirkung der Bürger können rechtzeitig wichtige Informationen bzgl. ihrer Interessen und

Wertvorstellungen in die Planung von Bau- und Infrastrukturprojekten einfließen. Das wiederum kann Interessenkonflikte in der Bauphase und damit einhergehende Mehrkosten einer Bauzeitverzögerung aufgrund von späten Planungsänderungen verhindern. Darüber hinaus vertreten dreiviertel der befragten Bürger die Meinung, dass durch die Berücksichtigung der Ideen oder Anregungen der Bürger die Qualität und der Nutzen eines Vorhabens erhöht werden kann.

Viele Kommunen in Deutschland haben es sich in diesem Bewusstsein zur Aufgabe gemacht, Leitlinien zur frühen Öffentlichkeitsbeteiligung zu erstellen. Es ist anzumerken, dass diese Leitlinien sich nicht ausschließlich auf Bauvorhaben, sondern generell auf öffentliche Vorhaben insbesondere in der Stadtentwicklung beziehen. Der Verein Deutscher Ingenieure (VDI) hat zudem eine Richtlinie entwickelt, die Gemeinden und private Investoren zur Entwicklung eines Öffentlichkeitsbeteiligungskonzepts für Bauvorhaben heranziehen können (VDI, 7000 2015-01).

## **1.2 Ziel der Arbeit**

Ziel des Forschungsprojekts „Modell für die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung als Hilfestellung für die öffentliche Verwaltung und Privatinvestoren zur Konfliktlösung im Rahmen von Bau- und Infrastrukturprojekten auf kommunaler Ebene“ ist die Erstellung eines Modells, das den Anwender bei der Konzeptionierung, Durchführung einer ÖB unterstützen soll. Hierzu werden einschlägige Literatur zum Konfliktmanagement und zur ÖB, vorhandene Leitlinien der Gemeinden sowie Richtlinien und Dokumentationen von durchgeführten ÖBen analysiert sowie Experteninterviews und Umfragen durchgeführt. Dabei sollen bewährte Methoden und Instrumente der ÖB identifiziert, hinsichtlich organisatorischem, zeitlichem und finanziellem Aufwand kategorisiert und in das Modell integriert werden. Zudem werden Bestandteile des Konfliktmanagements in das zu erstellende Modell integriert, sodass Konflikte im Zuge einer frühzeitigen ÖB vermieden bzw. bearbeitet und gelöst werden können. Die Kenntnisse über die Einordnung und Entstehung von Konflikten sowie die Unterscheidung zwischen den verschiedenen Konfliktkategorien und -rahmen sind für die Konfliktlösungsverfahren sehr wichtig. Ein Konflikt kann u.U. eine große Anzahl an Beteiligten durch seine negative Entwicklung (Eskalation) und der damit möglicherweise einhergehenden erhöhten Medienberichterstattung anziehen. Im Allgemeinen gilt es, einen Konflikt in seinem Ausmaß und seiner Reichweite einzudämmen und zu kontrollieren, da u.a. die Konsequenzen einer

Konfliktausweitung erhöhter (finanzieller und personeller) Aufwand für die ÖB bzw. das Konfliktmanagement bedeuten und auch zu Bauverzögerungen führen können.

### 1.3 Arbeitspakete

Das Projekt ist insgesamt in sechs Arbeitspakete (AP) unterteilt (siehe Abbildung 1), die chronologisch bzw. teilweise parallel bearbeitet werden. Nachfolgend wird auf die einzelnen Arbeitspakete 0 bis 5 detailliert eingegangen.

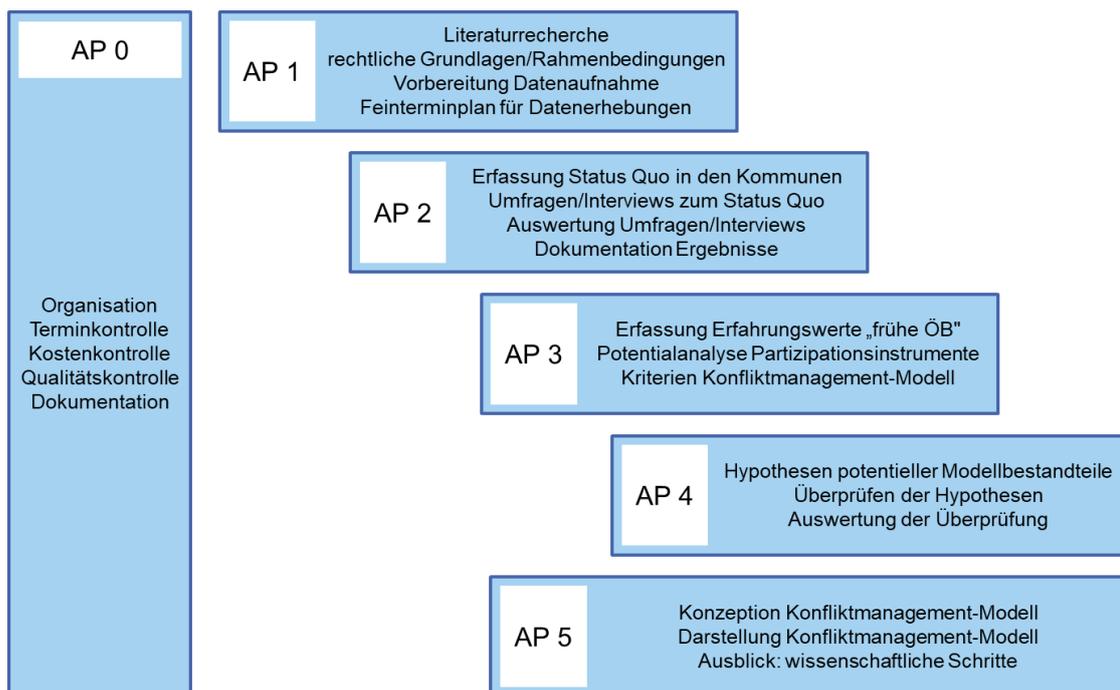


Abbildung 1: Arbeitspakete (AP) des Projekts

#### Arbeitspaket 0: Projektmanagement

AP 0 beinhaltet die Organisation, die Termin-, Kosten- und Qualitätskontrolle sowie die Dokumentation des Projekts und wird somit über die gesamte Projektlaufzeit bearbeitet.

#### Arbeitspaket 1: Grundlagenanalyse

AP 1 beinhaltet eine umfangreiche Literaturrecherche zur Öffentlichkeitsbeteiligung bei Bauvorhaben und zum Konfliktmanagement. Es soll Begrifflichkeiten klären und die theoretischen und rechtlichen Grundlagen zur Durchführung von frühzeitiger Partizipation sowie die theoretischen Grundlagen zum Konfliktmanagement aufzeigen. Des Weiteren sollen die Umfrage sowie Interviews für die Datenerhebung vorbereitet werden.

### **Arbeitspaket 2: Deskriptive Analyse**

In AP 2 wird der Status Quo zur frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung in Kommunen aufgenommen. Hierzu werden vorhandene Leitlinien identifiziert und negative bzw. positive Erfahrungswerte sowie bewährte Methoden und Instrumente analysiert. Zur Identifikation wirksamer Bestandteile einer frühen Öffentlichkeitsbeteiligung werden in AP 4 Hypothesen erarbeitet und formuliert. Zur Überprüfung dieser werden in diesem Arbeitspaket Umfragen und Interviews durchgeführt.

### **Arbeitspaket 3: Identifikation und Analyse von Methoden und Instrumenten**

Mit Hilfe der Analyse der vorhandenen Leitlinien sowie der Erfahrungswerte der Kommunen sollen bewährte Partizipationsinstrumente identifiziert werden. Zusätzlich sollen relevante Kriterien für die Wirksamkeit des Modells herausgearbeitet werden.

### **Arbeitspaket 4: Hypothesen guter ÖB**

AP 4 befasst sich mit der Aufstellung der Hypothesen zu potentiellen Bestandteilen einer guten Öffentlichkeitsbeteiligung. Diese werden anschließend mittels der durchgeführten Umfragen u.a. bei den Anwendern der Leitlinien überprüft.

### **Arbeitspaket 5: Modell zur ÖB**

Im letzten AP 5 wird ein Modell für die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung konzipiert. Bestandteile des Modells sind bewährte Methoden und Instrumente, Grundprinzipien der ÖB sowie die Konfliktbehandlung. Abschließend werden in einem Ausblick mögliche nächste Schritte zur Weiterentwicklung des Modells diskutiert.

## **1.4 Eingrenzung und Aufbau der Arbeit**

### **Eingrenzung**

Innerhalb des Forschungsprojekts werden Elemente der vorhandenen Leitlinien hinsichtlich bewährter Partizipationsmethoden und -instrumente untersucht, die in ein Modell zur Unterstützung von Gemeinden und privaten Investoren bei der Durchführung von Öffentlichkeitsbeteiligung bei Bau- und Infrastrukturprojekten integriert werden sollen. Das zu erstellende Modell bezieht sich in seiner Anwendung somit ausschließlich auf Bauvorhaben von privaten Investoren und Gemeinden als Bauvorhabenträger (z.B. Industriebauwerke, Einkaufszentren, Kommunalstraßen, öffentliche Gebäude einer Kommune etc.).

Bauvorhaben, deren Vorhabenträger ein Bundesland oder der Bund ist, werden zur Modellerstellung nicht berücksichtigt. U.a. betrifft dies Bundesfernstraßen, Landesstraßen, Schienenwege des Bundes, Wasserstraßen und Mülldeponien. Für Bauvorhaben im Infrastruktursektor auf Landes- und Bundesebene hat das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) ein „Handbuch für eine gute Bürgerbeteiligung“ (BMVI 2014) veröffentlicht.

### **Aufbau des Forschungsberichts**

Der Bericht gliedert sich in sechs Kapitel (siehe Abbildung 2). Er beginnt mit Kapitel 1 Einleitung, das die Ausgangssituation und das Ziel der Arbeit beinhaltet sowie die Arbeitspakete, die Eingrenzung und den Aufbau beschreibt. Im zweiten Kapitel, dem ersten Grundlagenteil, werden die theoretischen Grundlagen zur Öffentlichkeitsbeteiligung und zur Kommunikation in der Öffentlichkeitsbeteiligung abgehandelt. Das dritte Kapitel, das den zweiten Grundlagenteil darstellt, werden die theoretischen Grundlagen zum Konfliktmanagement in der Öffentlichkeitsbeteiligung erläutert. Den Hauptteil der Arbeit bilden Kapitel 4 und 5. In Kapitel 4 werden mehrere empirische Untersuchungen zur Identifikation und Analyse von Bestandteilen der ÖB bei Bau- und Infrastrukturprojekten durchgeführt. Im fünften Kapitel werden diese Ergebnisse in ein Modell überführt. Zuletzt schließt die Arbeit mit dem sechsten Kapitel, der Schlussbetrachtung mit Zusammenfassung, Fazit und Aussicht ab.

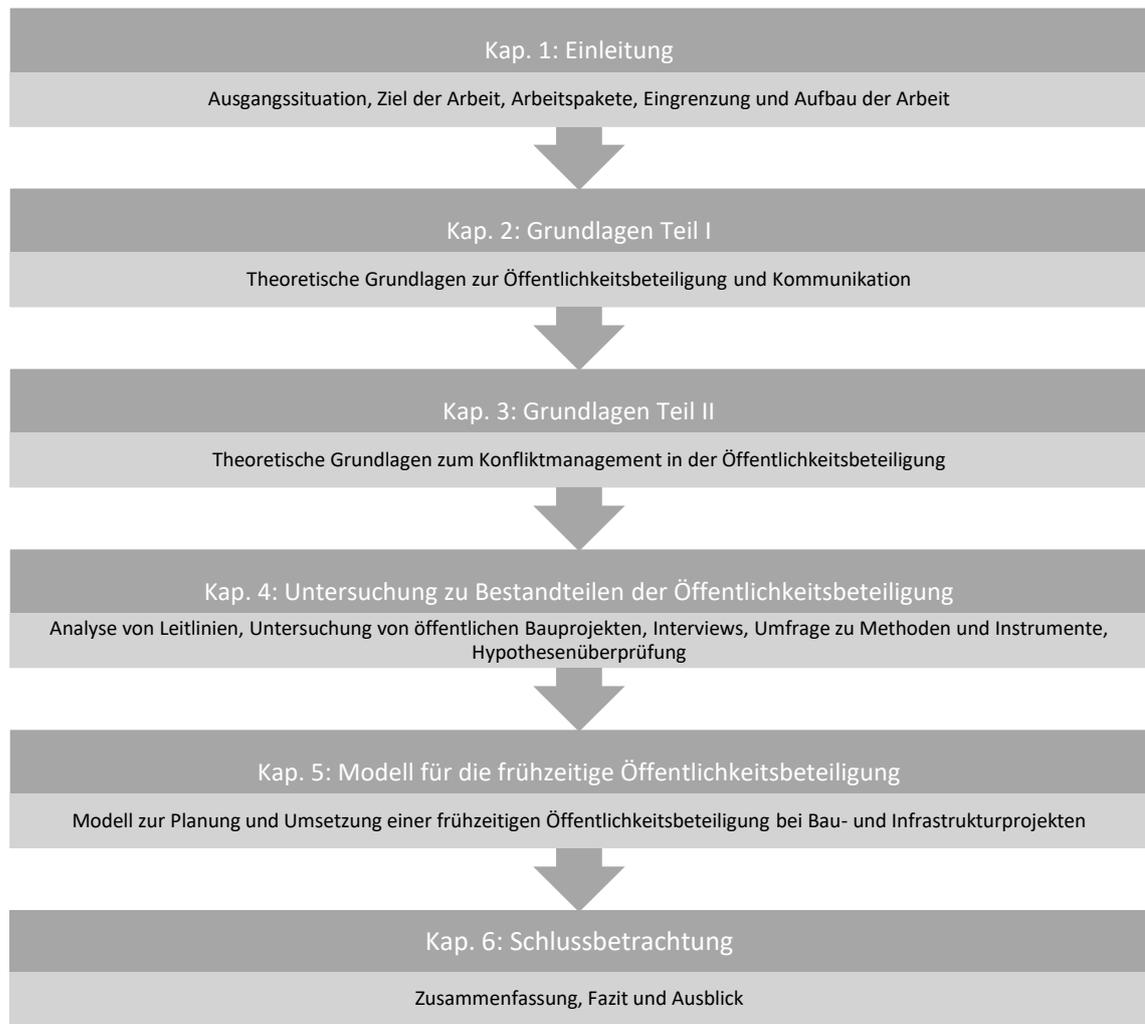


Abbildung 2: Aufbau der Arbeit

## 2 Theoretische Grundlagen zur Öffentlichkeitsbeteiligung bei Bauprojekten

### 2.1 Formelle und informelle Öffentlichkeitsbeteiligung

Generell wird unter dem Begriff Öffentlichkeitsbeteiligung bei Bau- und Infrastrukturprojekten zwischen formellen und informellen Verfahren (Benighaus 2016; ZSV 2014; Fürst und Scholles 2008; Bischoff et al. 2007) unterschieden. Bei der formellen Öffentlichkeitsbeteiligung handelt es sich um ein Verfahren, dem gesetzliche Regelungen der Kommunalverfassungen, Gemeindeordnungen (GO) und Landesbauordnungen (LBO) oder auch des Baugesetzbuches (BauGB) und des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG, Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens) zugrunde liegen. Die Formen und Methoden der informellen Öffentlichkeitsbeteiligung unterliegen dahingegen keinen gesetzlichen Regelungen und werden von verschiedenen Autoren (Benighaus 2016; Fürst und Scholles 2008; ZSV 2014) unterschiedlich beschrieben. Zusätzlich wurde im Verwaltungsverfahrensgesetz der Begriff „Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung“ (BMJV 2016) eingeführt.

Während formelle Öffentlichkeitsbeteiligung und deren Format gesetzlichen Regelungen unterliegen, kann die informelle Öffentlichkeitsbeteiligung vom Vorhabenträger oder ggf. von der Öffentlichkeit mitgestaltet werden. Sie dient dazu, die Öffentlichkeit und insbesondere Betroffene frühzeitiger, d.h. noch vor den formellen Verfahren und intensiver durch den Vorhabenträger zu informieren. Darüber hinaus wird in einschlägiger Literatur gefordert, dass Betroffenen die Möglichkeit einer aktiven Mitentscheidung über das Vorhaben gegeben werden soll. Die intensivere Beteiligung beschreibt die Verwaltungsvorschrift der Landesregierung Baden-Württemberg (2014) mit dem Begriff „Nicht-förmliche Öffentlichkeitsbeteiligung“. Die Öffentlichkeit soll dabei zunächst aktiv informiert werden. Dies kann indirekt über Medien oder direkt z.B. über den Postweg erfolgen. Die nicht-förmliche Öffentlichkeitsbeteiligung soll zusätzlich bzw. als Erweiterung zu den formellen Verfahren stattfinden. Hierzu bedienen sich die Kommunen unterschiedlicher Instrumente und Methoden, die teilweise in den Leitlinien beschrieben werden. Auf die informelle Öffentlichkeitsbeteiligung wird in Kap. 2.4 näher eingegangen.

Das nachfolgende Kap. 2.2 befasst sich mit den rechtlichen Grundlagen der formellen Öffentlichkeitsbeteiligung in Deutschland. Die rechtlichen Grundlagen zur

Öffentlichkeitsbeteiligung bei Bauvorhaben sind in den gesetzlichen Vorgaben der Planungsverfahren sowie in den Verwaltungsvorschriften auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene verankert. In diesem Kapitel werden die Raumplanung mit den für dieses Forschungsprojekt relevanten gesetzlich vorgeschriebenen Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren erläutert. Hierzu gehören das Raumordnungsverfahren, das Planfeststellungsverfahren, die Bauleitplanung und das Verfahren zur städtebaulichen Sanierung, die strategische Umweltprüfung und die Umweltverträglichkeitsprüfung. Ein weiteres Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren, bei dem es insbesondere um die Ausführungsentscheidung von Baumaßnahmen geht, ist das Bürgerbegehren mit dem anschließenden Bürgerentscheid.

## **2.2 Formelle Öffentlichkeitsbeteiligung in den Raumplanungsverfahren in Deutschland**

### **2.2.1 Raumplanung**

Die Raumplanung umfasst die raumbezogene Gesamtplanung und raumbezogene Fachplanung. Diese ordnen und beschreiben den möglichen naturräumlichen, wirtschaftlichen und sozialen Nutzen von geographischem Raum bzw. eines Verwaltungsgebietes. Die raumbezogene Gesamtplanung beinhaltet die überörtliche Gesamtplanung, die raumbezogene Fachplanung und die örtliche Gesamtplanung (Bauleitplanung). Sie erfolgt auf Bundes-, Landes- und Regionalebene (Ebert 2013) und umfasst die Kommunalebene. Auf Bundesebene verfügt sie über nur informelle Instrumente der räumlichen Planung (Leitbilder der Raumordnung). Instrumente der raumbezogenen Gesamtplanung auf Landesebene sind das Landesentwicklungsprogramm und der Landesentwicklungsplan. Auf Regionaler Ebene steht der überörtlichen Gesamtplanung der Regionalplan zur Verfügung. In der untersten Ebene, der kommunalen Ebene, wird die örtliche Gesamtplanung mit den Stadtentwicklungsplänen sowie der Bauleitplanung mit den Flächennutzungsplänen und Bebauungsplänen erstellt. Die Planungsebenen sind voneinander rechtlich, organisatorisch und inhaltlich getrennt. (Ebert 2013)

Der Raumplanung liegt das Raumordnungsgesetz (ROG) zugrunde, auf das im nachfolgenden Abschnitt eingegangen wird.

§ 1 Abs. 3 des ROG schreibt vor, dass die Teilräume den überörtlichen Gesamttraum nach dem sog. Gegenstromprinzip beachten müssen und gleichzeitig die Planungen des

überörtlichen Gesamttraums die Teilräume berücksichtigen sollen. Die nachfolgende Abbildung 3 fasst das Planungssystem zusammen.

Grundsätzlich müssen die aufgrund von Öffentlichkeitsbeteiligung vorgesehenen Änderungen bzw. Anpassungen eines Vorhabens unter Berücksichtigung des Gegenstromprinzips mit den Festlegungen und Beschlüssen höherer Ebenen übereinstimmen und deshalb ständig verglichen werden und ggf. angepasst werden.

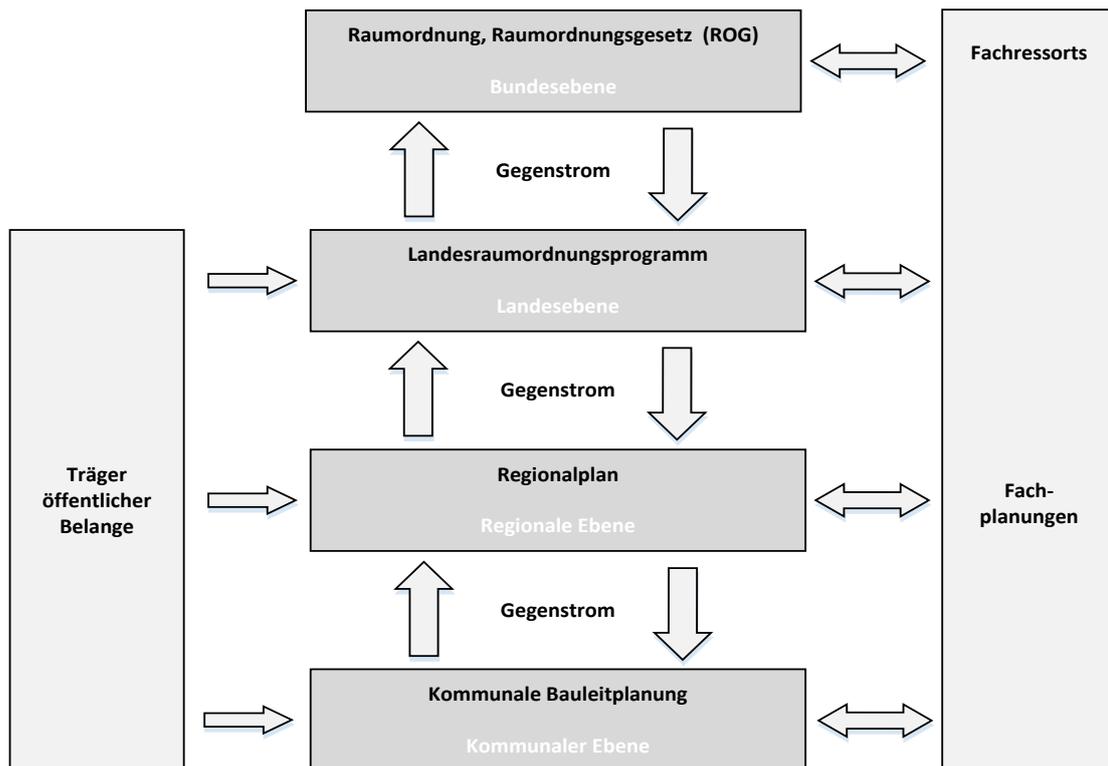


Abbildung 3: Planungssystem in Deutschland mit den unterschiedlichen Ebenen und Gegenstromprinzip (Ebert 2013)

## 2.2.2 Raumordnungsgesetz und Raumordnungsverfahren

### Raumordnungsgesetz

Das Raumordnungsgesetz (ROG) wird vom Bundestag auf Bundesebene verabschiedet. Aufgabe und Leitvorstellung der Raumordnung sind nach § 1 ROG die Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Gesamttraums der Bundesrepublik Deutschland in den Raumordnungsplänen. Hierbei müssen sich die Raumpläne an im § 2 ROG vorgegebene Grundsätze halten. U.a. müssen bei Planungen und Maßnahmen öffentlicher Stellen sowie von „Personen des Privatrechts, die der Planfeststellung oder der Genehmigung mit der Rechtswirkung der Planfeststellung bedürfen“ (§ 4 Abs. 1 ROG), Ziele und Grundsätze der Raumordnung beachtet werden. Das ROG regelt auf Bundes- (Abschnitt 3,

ROG), Landes- und Regionalebene (Abschnitt 2, ROG) die Erstellung von Raumordnungsplänen. Für die Landes- und Regionalebene schreibt § 9 ROG zusätzlich eine Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) sowie eine Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Aufstellung der Raumpläne für alle Ebenen vor. Das ROG findet keine Anwendung auf die örtliche Gesamtplanung, sprich der kommunalen Bauleit- und Stadtentwicklungsplanung. Durch die Vorgaben der höheren Ebenen und des Gegenstromprinzips gelten jedoch die Grundsätze und Leitbilder des ROG ebenfalls für die örtliche Gesamtplanung. Dies ist auch in § 1 Abs. 4 BauGB festgehalten: „*Die Bauleitpläne sind den Zielen der Raumordnung anzupassen*“. (Söfker 2016)

### **Raumordnungsverfahren**

Das Raumordnungsverfahren (ROV) hat als formelles Verfahren die Aufgabe, die Raumverträglichkeit eines Bauprojekts unter überörtlichen Gesichtspunkten zu beurteilen (§15 ROG). Die für die Raumverträglichkeit zu berücksichtigenden Kriterien sind in den Landes- und Regionalplänen festgeschrieben. D.h. für Projekte von Vorhabenträgern der kommunalen Ebene (z.B. Gemeinden) muss kein Raumordnungsverfahren durchgeführt werden. Welche Projekte eines Raumordnungsverfahrens bedürfen, wird in der Raumordnungsverordnung (§1 RoV) geregelt. Dies sind zum einen insbesondere Infrastrukturprojekte des Bundes und der Länder, aber auch Projekte privater Vorhabenträger der Energiebranche, der Abfallbranche, der Freizeit- und Hotelbranche sowie des Einzelhandels. Die Bedingung zur Durchführung des Raumordnungsverfahrens ist die Raumbedeutsamkeit sowie die überörtliche Bedeutung eines Projekts. Das Raumordnungsverfahren schreibt vor, dass die „*in ihren Belangen berührten öffentlichen Stellen [...] zu beteiligen [sind]*“ (§15 Abs. 3 ROG) und „*die Öffentlichkeit [...] in die Durchführung eines Raumordnungsverfahrens einbezogen werden [kann]*“ (§15 Abs. 3 Satz 3 ROG). In jedem Fall müssen die in ihren Belangen berührten öffentlichen Stellen sowie die Öffentlichkeit unterrichtet und ihnen die Gelegenheit zur Stellungnahme des Raumordnungsplanentwurfs gegeben werden (§10 Abs. 1 ROG). Hierzu werden Unterlagen der Raumplanung sowie einer ggf. vorangegangenen Umweltprüfung für mindestens einen Monat ausgelegt. Diese Auslegung ist eine Woche vorher anzukündigen (§10 Abs. 1 ROG). In der nachfolgenden Abbildung 4 ist das Raumordnungsverfahren dargestellt. (Danielzyk 2014)

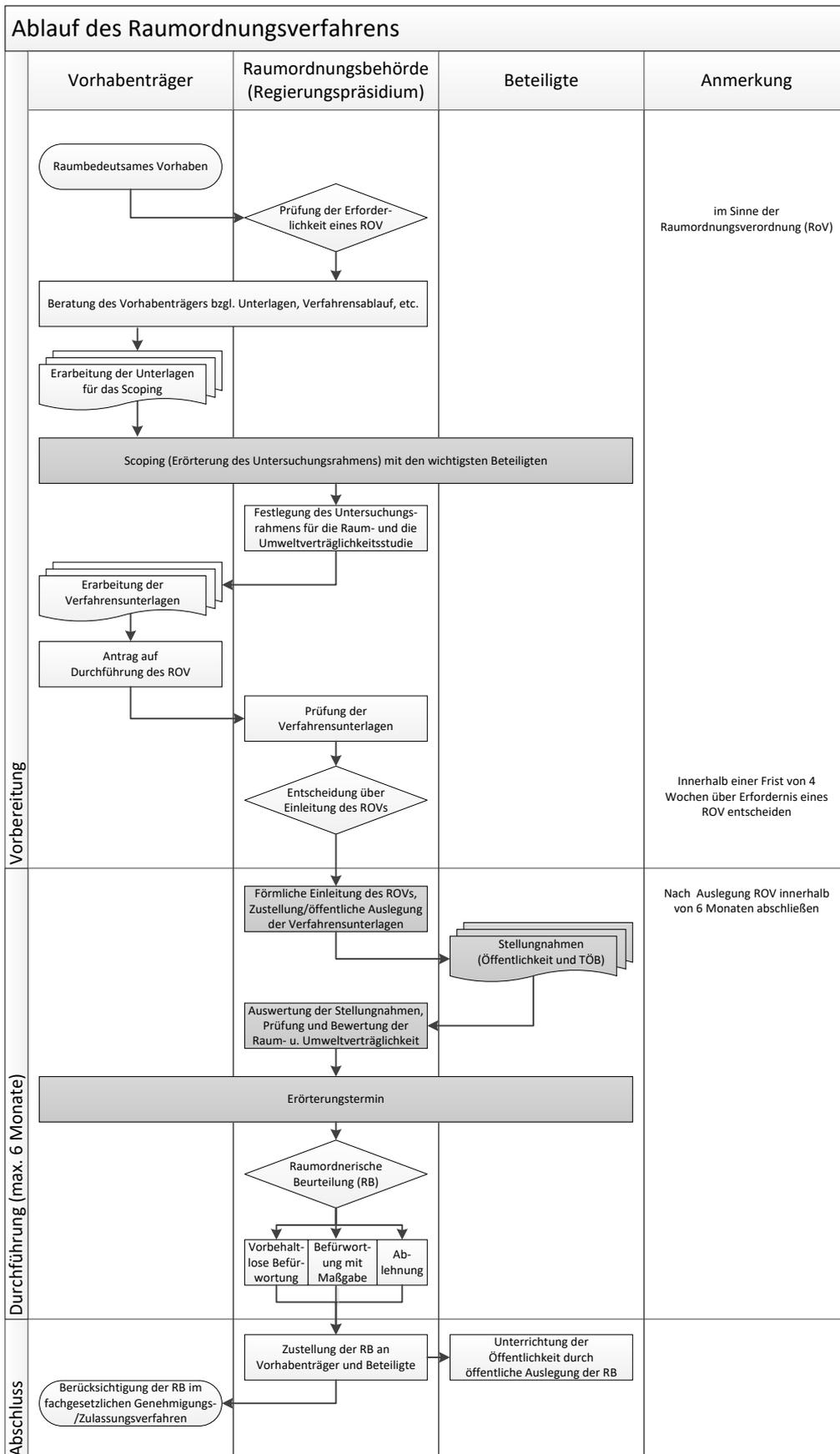


Abbildung 4: Öffentlichkeitsbeteiligung im Raumordnungsverfahren (grau hinterlegt)

### 2.2.3 Planungsverfahren auf kommunaler Ebene

Die Kommune bildet die unterste Verwaltungseinheit in der Bundesrepublik Deutschland. Gemäß Artikel 28 Abs. 2 des Grundgesetzes unterliegen Kommunen der Selbstverwaltung (Art 28 Abs. 2 GG). D.h. die Kommunen regeln eigenverantwortlich alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft. Unterschieden wird dabei zwischen freiwilligen und pflichtigen Selbstverwaltungsangelegenheiten (bspw. die Bauleitplanung). Die Gemeinde ist verpflichtet, die Bauleitplanung zu koordinieren und durchzuführen. Des Weiteren wird ihr auch die Aufgabe der Bereitstellung von Gemeindestraßen, Kindergärten und Schulen zu Teil. Hierbei fungiert die Kommune als Vorhabenträger. (Krumme 2017)

Der Deutsche Städtetag (2013) sieht die Aufgabe der Entwicklung der Beteiligungskultur einer Kommune nicht beim Bund und bei den Ländern, weshalb diese nicht durch standardisierte oder kommunenübergreifende Regelungen vorgegeben werden dürfe. Öffentlichkeitsbeteiligung stellt ein Element der kommunalen Selbstverwaltung dar, wodurch es Aufgabe der jeweiligen Kommune ist, eine auf ihre Gegebenheiten angepasste Entwicklung der Bürgerbeteiligung zu fördern. Dabei müssen nach dem genannten Gegenstromprinzip die Ziele der Verfahren höherer Ebenen wie dem Raumordnungsverfahren berücksichtigt werden (§ 1 Abs. 4 BauGB: „*Die Bauleitpläne sind den Zielen der Raumordnung anzupassen*“).

Die formal definierten Beteiligungsinstrumente, die zur formellen Öffentlichkeitsbeteiligung auf kommunaler Ebene verwendet werden, sind das in der Bauleitplanung, im Teil Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen sowie in der Umweltprüfung (SUP und UVP), verankerte Scoping (vgl. Abschnitt 2.2.3), die öffentliche Auslegung der Planungsunterlagen sowie Anhörung und Erörterung, bei der die Beteiligten eine Stellungnahme abgeben dürfen.

#### 2.2.3.1 Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen der Bauleitplanung

Das Baugesetzbuch (BauGB) definiert die Aufgaben und schreibt die Grundsätze für die Bauleitplanung in §1 BauGB vor. Die Aufgabe der Bauleitplanung ist es, „*die bauliche und sonstige Nutzung der Grundstücke in der Gemeinde nach Maßgabe dieses Gesetzbuchs [BauGB] vorzubereiten und zu leiten*“. Der Flächennutzungsplan (vorbereitender Bauleitplan) und der Bebauungsplan (verbindlicher Bauleitplan) sind die Umsetzungspläne in der Bauleitplanung. Sie müssen u.a. die Vorgaben und Grundsätze der höheren Ebenen und des ROG berücksichtigen. Konkrete Belange, die in der Bauleitplanung

ebenfalls zu beachten sind, sind in § 1 Abs. 6 BauGB festgeschrieben. Es handelt sich hierbei insbesondere um soziale, wirtschaftliche und umweltschützende Anforderungen an die geplanten Vorhaben. Bauleitpläne werden von der Gemeinde in eigener Verantwortung und in Abstimmung mit benachbarten Gemeinden aufgestellt (§ 2 BauGB). Teil der Bauleitplanung ist auch die Öffentlichkeitsbeteiligung, die aus gesetzlichen Beteiligungsformaten nach § 3 BauGB in der Phase der Antragstellung durch die Anhörungsbehörde besteht: Die Öffentlichkeit muss frühzeitig über Planungen informiert werden. Ihr muss die Gelegenheit gegeben werden, sich bzgl. der Planung äußern und diese erörtern zu können. Hierzu schreibt das BauGB vor, dass die Entwürfe der Bauleitpläne mit Begründung sowie einer umweltbezogenen Stellungnahme (ermittelt durch die Strategische Umweltprüfung bzw. Umweltverträglichkeitsprüfung, siehe nachfolgender Abschnitt) für einen Monat zur Einsicht der Öffentlichkeit ausgelegt werden müssen (§ 3 Abs. 2 BauGB). Des Weiteren wird in §4 BauGB die Beteiligung der Behörden und sonstigen Träger öffentlicher Belange (TöB) geregelt. Träger öffentlicher Belange können Strom- und Wasserversorger, Abfallentsorger und Telekommunikationsunternehmen u.ä. Unternehmen sein. Wie bei der Öffentlichkeitsbeteiligung werden die Behörden und TöB über die Planung unterrichtet, sodass sie sich dazu äußern und Stellung beziehen können. Die Stellungnahme ist innerhalb eines Monats abzugeben (§4 Abs. 2 BauGB). Grundsätzlich kann die Auslegung der Bauleitplanung für die Öffentlichkeit sowie die Behörden und TöB gleichzeitig stattfinden (§4a Abs. 2 BauGB). Das BauGB schließt außerdem zur Unterrichtung der Öffentlichkeit die Nutzung von digitaler Kommunikation (z.B. Internet) mit ein (§4a Abs. 4 BauGB): Gemeinden können Bauleitpläne im Internet veröffentlichen, sodass TöB und Behörden diese einsehen können. Sofern die Gemeinde einen Zugang bereitstellt, können die Meinungen der TöB sowie Behörden ebenfalls auf elektronischem Kommunikationswege (z.B. Email, Kontaktformular etc.) an die Gemeinde übergeben werden. Zuletzt können Aufgaben zur Beschleunigung der Durchführung des Bauleitplanverfahrens sowie die Durchführung von Konfliktlösungsverfahren (z.B. Mediation) an Dritte übertragen werden (§4b BauGB). (Söfker 2016)

Durch die Vorgabe des BauGB ist die in der Bauleitplanung enthaltene für den Vorhabenträger verpflichtende Öffentlichkeitsbeteiligung eine formelle Öffentlichkeitsbeteiligung. Nachfolgende Abbildung 5 stellt den Ablauf der Bauleitplanung dar

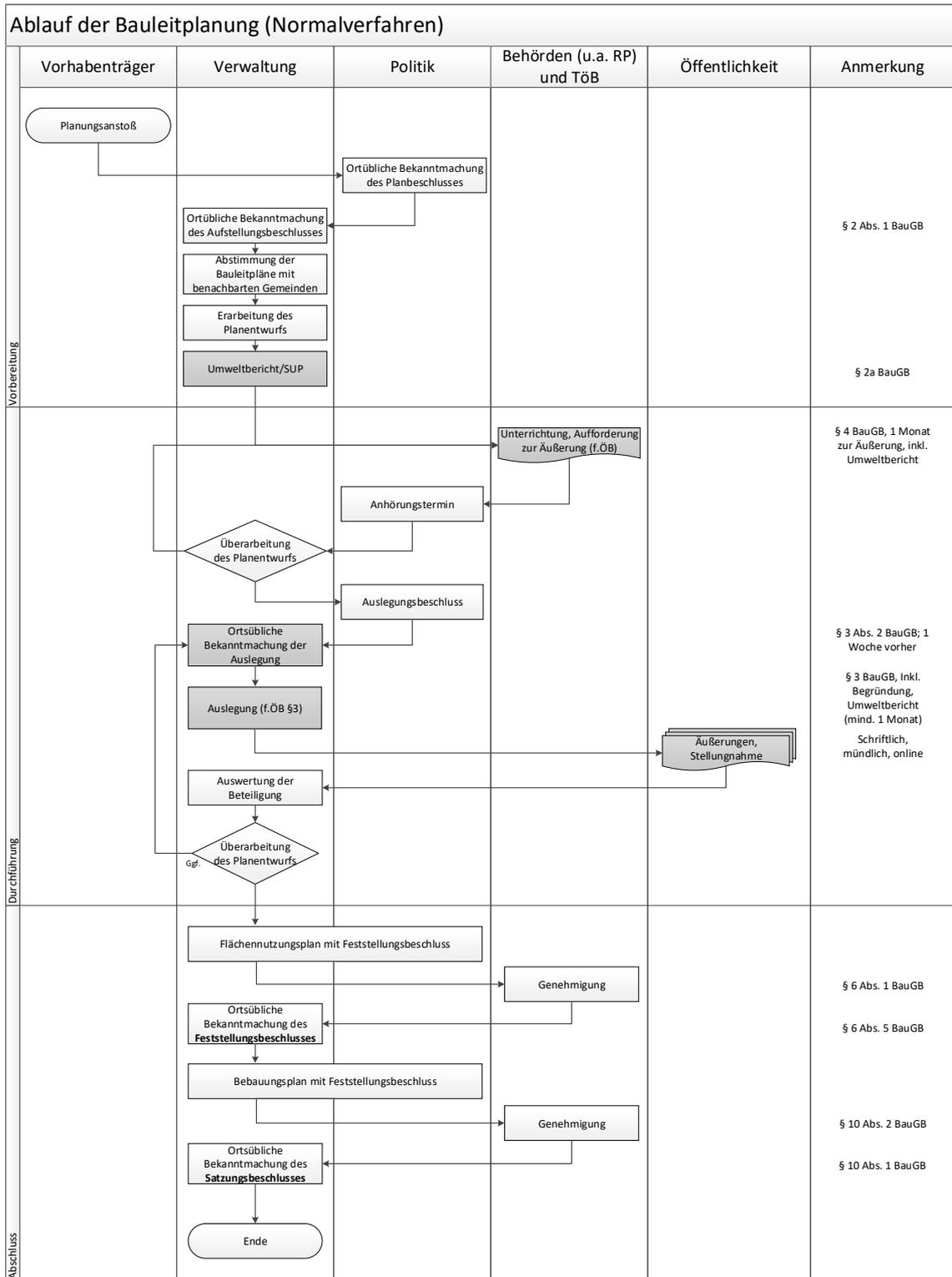


Abbildung 5: Öffentlichkeitsbeteiligung in der Bauleitplanung (grau hinterlegt)

Die in der Bauleitplanung vorgegebene Öffentlichkeitsbeteiligung sieht keine aktive Mitentscheidung der Betroffenen über Bauvorhaben vor. Lediglich der Bürgerentscheid ermöglicht eine Mitentscheidung der Beteiligten (siehe Abschnitt 2.2.3.3). Da die formellen Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung von den Bürgern im Allgemeinen als unzureichend bewertet werden, ergänzen viele Kommunen in Deutschland und auch Österreich diese mit informellen Verfahren. Die Anwendung und Vorgehensweise dieser informellen Öffentlichkeitsbeteiligungen wurde hierzu in Form von diversen Leitlinien veröffentlicht.

### 2.2.3.2 Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen städtebaulicher Sanierungsmaßnahmen

Eine städtebauliche Sanierungsmaßnahme dient zur Behebung bzw. Verbesserung städtebaulicher Missstände in einer Gemeinde und ist somit eine bauliche Maßnahme auf kommunaler Ebene. Wann ein städtebaulicher Missstand vorliegt, regelt § 136 Abs.2 BauGB. Betroffene (z.B. Eigentümer, Mieter, Pächter oder sonstige Betroffene) sollen eine anstehende Sanierung frühzeitig mit dem Vorhabenträger erörtern. Der § 137 BauGB regelt hierzu eine Beteiligung und Mitwirkung der Betroffenen im Rahmen städtebaulicher Sanierungsmaßnahmen. Des Weiteren gelten bei der städtebaulichen Sanierungsmaßnahme § 4 Abs. 2 und § 4a Abs. 1 bis 4 und 6 BauGB zur Regelung der Behördenbeteiligung sowie die oben genannten allgemeinen Vorschriften (§1 BauGB) zur Beteiligung in der Bauleitplanung.

### 2.2.3.3 Bürgerentscheid

Ein weiteres formelles Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung auf kommunaler Ebene ist der Bürgerentscheid. Bis in die 1990er Jahre war Baden-Württemberg das einzige Bundesland, das direktdemokratische Verfahren auf kommunaler Ebene zuließ. In den Folgejahren wurden das Bürgerbegehren bzw. Ratsreferendum und der Bürgerentscheid in allen Bundesländern eingeführt, zuletzt 2005 in Berlin. Seither hat die Anzahl der Bürgerentscheide stetig zugenommen, was das zunehmende Bedürfnis der Bürger, sich direkt u.a. an politischen Entscheidungen zu beteiligen, darlegt. (Rehmet 2016)

Der Bürgerentscheid ist zumeist entweder in der Kommunalverfassung oder in der Gemeindeordnung (GemO) geregelt. Das Verfahren des Bürgerentscheids ist in Abbildung 6 verallgemeinert dargestellt.

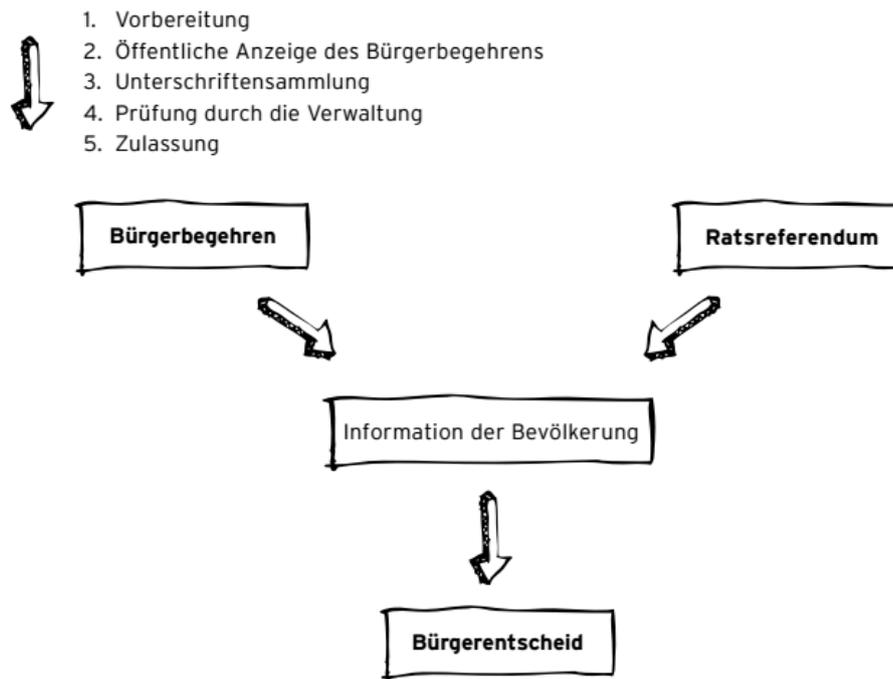


Abbildung 6: Verfahren des Bürgerbegehrens und -entscheids (Rehmet 2016)

Bürgerentscheide können grundsätzlich über zwei Wege eingeleitet werden. Zum einen kann mit einer Unterschriftensammlung der Bevölkerung ein Bürgerentscheid erreicht werden, das sogenannte Bürgerbegehren. Hierzu muss sich ein gewisser Anteil der Bevölkerung für die Zulassung des Bürgerentscheids bei der Unterschriftensammlung beteiligen (Unterschriftsquorum). Dieser Anteil unterscheidet sich in den einzelnen Bundesländern (siehe Tabelle 1). Zum anderen kann über ein Ratsreferendum, bei dem der Gemeinderat die Durchführung eines Bürgerentscheids beschließt, ein Bürgerentscheid eingeleitet werden. Damit ein Ratsreferendum zustande kommt, muss eine Ratsmehrheit zustimmen. Wie hoch die Mehrheit sein muss, unterscheidet sich ebenfalls in den Bundesländern (siehe Tabelle 1).

Bürgerentscheide sind die einzigen formellen Beteiligungsverfahren auf kommunaler Ebene, die der Öffentlichkeit ermöglichen, über das „Ob“ eines Bauvorhabens zu entscheiden.

Tabelle 1: Rahmenbedingungen für Bürgerentscheide in den einzelnen Bundesländern (vgl. Rehmet 2016, S. 12)

Bundesland	Unterschrifts- quorum je nach politi- scher Ebene	Sperr- frist für Maßnah- men bzgl. ei- nes Vor- habens	Bür- ger- ent- scheid	Rats- mehrheit zur Ein- leitung eines Ratsrefe- rendums	ausgeschlossene Themen	Regelung
Baden- Württem- berg	4,5 - 7 %	keine	20%	2/3- Mehrheit	teilweise Bauleitpla- nung, Tarife und Entgelte, Kommu- nalabgaben	§ 21 der Gemein- deordnung
Bayern	3 - 10%	keine	10 - 20%	einfache Mehrheit	Haushaltssatzung	Art. 18a der Ge- meindeordnung
Berlin	3%	6 Mo- nate	10%	2/3- Mehrheit	bei Bezirkshaus- haltsplänen, bezirkli- chen Sondermitteln, Bebauungsplänen und Landschaftsplä- nen nur ersuchend möglich	§ 45 des Bezirks- verwaltungsge- setzes
Branden- burg	10%	keine	25%	einfache Mehrheit	Haushaltssatzung, Abgaben und Tarife, Bauleitplanung	§ 20 der Gemein- deordnung
Bremen	4/5 %	keine	20%	einfache Mehrheit	Haushaltsplan, Ab- gaben, Beiträge und Gebühren	Art. 69-71 der Landesverfassung
Bremer- haven	5%	keine	20%	einfache Mehrheit	öffentliche Einrich- tungen, Zustimmung zu Gebietsänderun- gen, Übernahmen neuer Aufgaben, Eh- renbürgerrechte	§ 15b der Verfas- sung der Stadt Bremerhaven, §§1-4, 6 und 8 des Bürgerbeteili- gungsgesetzes
Hamburg	2 - 3%	6 Mo- nate	kein Quo- rum	einfache Mehrheit	Haushalt	§ 32 des Bezirks- verwaltungsge- setzes
Hessen	3 - 10%	keine	15- 25%	2/3- Mehrheit	Haushaltssatzung, teilweise Bauleitpla- nung	§ 8b der Gemein- deordnung
Mecklen- burg-Vor- pommern	2,5 - 10%	keine	25%	einfache Mehrheit	Haushaltswesen, Abgaben und Tarife, Bauleitpläne	§ 20 der Kommu- nalverfassung

Niedersachsen	10%	6 Monate	10%	einfache Mehrheit	Haushaltsplanung, Abgaben und Entgelte, Bauleitplanung	§ 32 des Kommunalverfassungsgesetzes
Nordrhein-Westfalen	3 - 10%	keine	10-20%	2/3-Mehrheit	Haushaltssatzung, Abgaben und Tarife, teilweise Bauleitplanung	§ 26 der Gemeindeordnung, § 23 der Kreisordnung
Rheinland-Pfalz	6 - 10%	keine	20%	einfache Mehrheit	Haushaltssatzung, Abgaben und Entgelte, Bauleitplanung	§ 17a der Gemeindeordnung
Saarland	5 - 15%	keine	30%	nicht vorhanden	Haushaltssatzung, Abgaben und Entgelte, Bauleitplanung	§ 21a des Kommunalverwaltungsgesetzes
Sachsen	5 - 10%	keine	25%	2/3-Mehrheit	Haushaltssatzung, Abgaben, Tarife und Entgelte	§ 25 SächsGemO
Sachsen-Anhalt	4,5 - 10%	keine	25%	2/3-Mehrheit	Haushaltssatzung, Abgaben und Entgelte, Bauleitplanung	§ 26 der Kommunalverfassung
Schleswig-Holstein	4 - 10%	keine	8-20%	einfache Mehrheit	Haushaltssatzung, Abgaben und Entgelte, teilweise Bauleitplanung	§ 16g der Gemeindeordnung
Thüringen	4,5 - 7%	4 Monate	10-20%	nicht vorhanden	Haushaltssatzung, Finanzplan, Abgaben und Entgelte	§ 17, 17a und b der Kommunalverfassung

#### 2.2.4 Planfeststellungsverfahren

Ein weiteres - auch private Investoren betreffendes - formelles Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung ist in das Planfeststellungsverfahren (PFV) integriert.

Das Planfeststellungsverfahren ersetzt das Genehmigungsverfahren für große, raumbedeutsame Infrastrukturvorhaben, bei denen das öffentliche und private Interesse berührt wird. Die Raumbedeutsamkeit wird in § 3 Abs. 1 Nr. 6 ROG geregelt: „Planungen einschließlich der Raumordnungspläne, Vorhaben und sonstige Maßnahmen, durch die Raum in Anspruch genommen oder die räumliche Entwicklung oder Funktion eines Gebietes beeinflusst wird, einschließlich des Einsatzes der hierfür vorgesehenen öffentlichen Finanzmittel“ (Söfker 2016). Die betreffenden Infrastrukturvorhaben sind zumeist Straßen (z.B. Autobahnen), Schienenwege, Flughäfen, aber auch Leitungen (z.B.

Hochspannungstrassen) und Seilbahnen. Vorhabenträger können der Bund, die Bundesländer, aber auch private Investoren sein, weshalb in diesem Forschungsprojekt das PFV ebenfalls hinsichtlich frühzeitiger Öffentlichkeitsbeteiligung betrachtet wird. Der Ablauf des PFVs ist in Abbildung 7 dargestellt.

Das Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) regelt das PFV in den Paragraphen §72 bis §78 der VwVfG. Es beinhaltet gesetzliche Regeln für die öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit der Behörden des Bundes, der bundesunmittelbaren Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts (§1 Abs. 1 VwVfG) und der Länder, der Gemeinden und Gemeindeverbände (§1 Abs. 2 VwVfG).

Dem PFV kommt die Besonderheit zu, dass in ihm eine umfassende Beteiligung der betroffenen Bürger sowie der Behörden, deren Aufgabenbereich durch ein Vorhaben berührt wird, integriert ist. Diese erfolgt im Rahmen einer formellen Öffentlichkeitsbeteiligung, die der §73 VwVfG regelt.

Ergänzt wird die in der VwVfG geregelte formelle Öffentlichkeitsbeteiligung durch das 2013 vom Bundestag verabschiedete „*Gesetz zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinheitlichung von Planfeststellungsverfahren (PiVereinHG)*“ (Bundestag 2013). Ähnlich wie bei der Bauleitplanung werden bei der Beteiligung der Öffentlichkeit im PFV die Unterlagen öffentlich ausgelegt, sodass Betroffene dazu Stellung nehmen können. Nach der Auswertung der Stellungnahmen durch den Vorhabenträger wird das Vorhaben unter Beteiligung der Öffentlichkeit erörtert. Das ergänzende Gesetz sieht u.a. eine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung sowie die Verwendung digitaler Mittel zur Information über Vorhaben vor. Jedoch wird auch bei diesem Verfahren der Öffentlichkeit keine Einflussnahme auf das Vorhaben ermöglicht. Die endgültige Entscheidung trifft der Vorhabenträger.

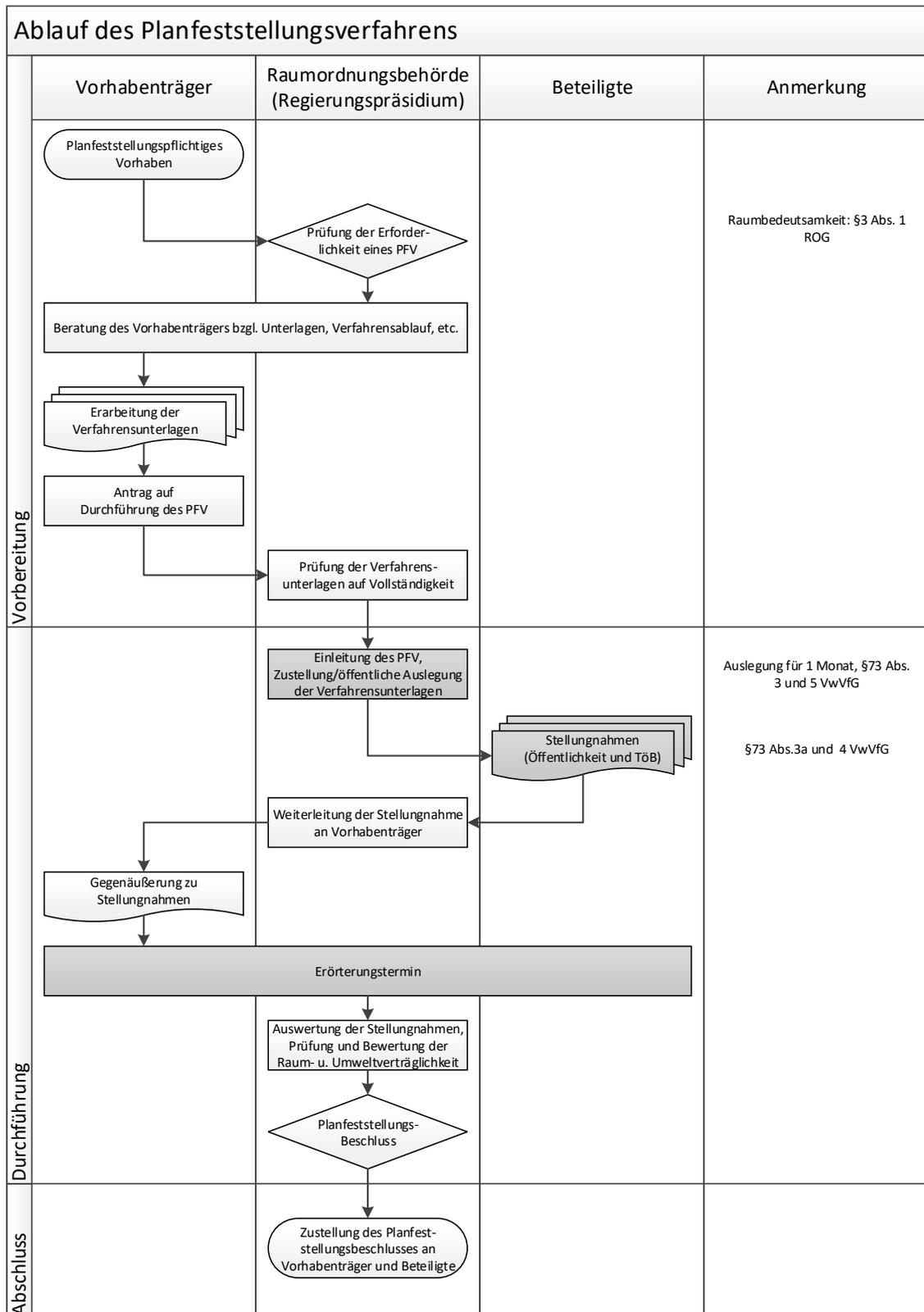


Abbildung 7: Öffentlichkeitsbeteiligung im Planfeststellungsverfahren (grau hinterlegt)

## **Verwaltungsvorschrift in Baden-Württemberg**

Die Landesregierung Baden-Württemberg hat zur Intensivierung der Öffentlichkeitsbeteiligung in Planungs- und Zulassungsverfahren auf Basis des Gesetzes zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinheitlichung von PFV ihre Verwaltungsvorschrift angepasst, in der die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung erläutert wird. Hierzu wurde ein Leitfaden des Staatsministeriums Baden-Württembergs (Staatsministerium Baden-Württemberg, Stabsstelle für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung 2014) veröffentlicht. Ziel der Verwaltungsvorschrift des Landes Baden-Württemberg ist es, die Beteiligungskultur zu fördern, die Transparenz von Vorhaben zu erhöhen und durch die Einbeziehung der Bürger eine größere Akzeptanz von Vorhaben zu erreichen (ZSV 2014). Hierzu beschreibt sie die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung wie folgt:

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

Die Festlegung der Untersuchungstiefe erfolgt über einen Meinungs austausch der Beteiligten im sogenannten Beteiligungsscoping<sup>1</sup>. Hierbei wird auch über die Notwendigkeit einer frühen Öffentlichkeitsbeteiligung diskutiert. Des Weiteren beschreibt die Verwaltungsvorschrift eine nachlaufende Öffentlichkeitsbeteiligung, bei der es um die Beteiligung der betroffenen Öffentlichkeit durch den Vorhabenträger während der Vorhabenrealisierung geht (ZSV 2014).

### **2.2.5 Strategische Umweltprüfung und Umweltverträglichkeitsprüfung**

In den verschiedenen Planverfahren kann es je nach Rahmenbedingungen zu einer zusätzlichen Strategischen Umweltprüfung (SUP) oder Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) kommen, die wiederum ein gesondertes Verfahren zu Öffentlichkeitsbeteiligung beinhalten. Das Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) regelt die schriftliche Darstellung der Auswirkungen von öffentlichen und privaten Vorhaben auf die Umwelt. Sie soll im Rahmen einer Umweltprüfung (Umweltverträglichkeitsprüfung, Teil 2 der UVPG, oder Strategische Umweltprüfung, Teil 3 der UVPG) erfolgen. Die

---

<sup>1</sup> Beim Scoping werden in einem Meinungs austausch zwischen den Beteiligten und Experten der Untersuchungsraum und die Untersuchungstiefe einer Umweltprüfung festgelegt.

Ergebnisse dieser Prüfung sollen „*bei der Aufstellung oder Änderung von Plänen und Programmen so früh wie möglich berücksichtigt werden*“ (§1 Abs. 2 UVPG). Die Umweltverträglichkeit eines Vorhabens hängt oftmals vom Standort ab. Eine Umweltprüfung soll in diesem Zusammenhang schon in die Bauleitplanung (§2 Abs. 4 BauGB) vorgelagert, d.h. auf Planebene, und nicht erst auf Projektebene, bei der eine Umweltprüfung im Grunde genommen schon zu spät ist, werden. In diesem Fall wird eine Strategische Umweltprüfung (SUP) durchgeführt (§17 UVPG). In der Anlage 3 des UVPG sind die SUP-pflichtigen Pläne und Programme aufgeführt. Die Ergebnisse der SUP müssen in Form eines Umweltberichts u.a. in den Auslegungsunterlagen für die Öffentlichkeit der Bauleitplanung enthalten sein. Die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) wird insbesondere auf Projektebene und im Rahmen des Raumordnungsverfahrens durchgeführt. Das Verfahren der UVP ist in Abbildung 8 und das Verfahren der SUP in Abbildung 9 dargestellt.

Letztendlich dient die Umweltprüfung (UVP und SUP) der Entscheidung über die Zulässigkeit von Vorhaben hinsichtlich deren Umweltauswirkungen. Hierzu wird die Öffentlichkeit durch eine gesetzlich vorgeschriebene, formelle Öffentlichkeitsbeteiligung mit einbezogen, die für die UVP in §9 UVPG und für die SUP in §14 UVPG geregelt ist. Während auf Planebene der Bauleitplanung insbesondere die Auflagen bzgl. der Flächennutzung (Flächennutzungsplan) und Art der Nutzung (Bebauungsplan) innerhalb einer SUP geprüft werden, prüft die UVP Auflagen spezifisch zum Projektvorhaben.

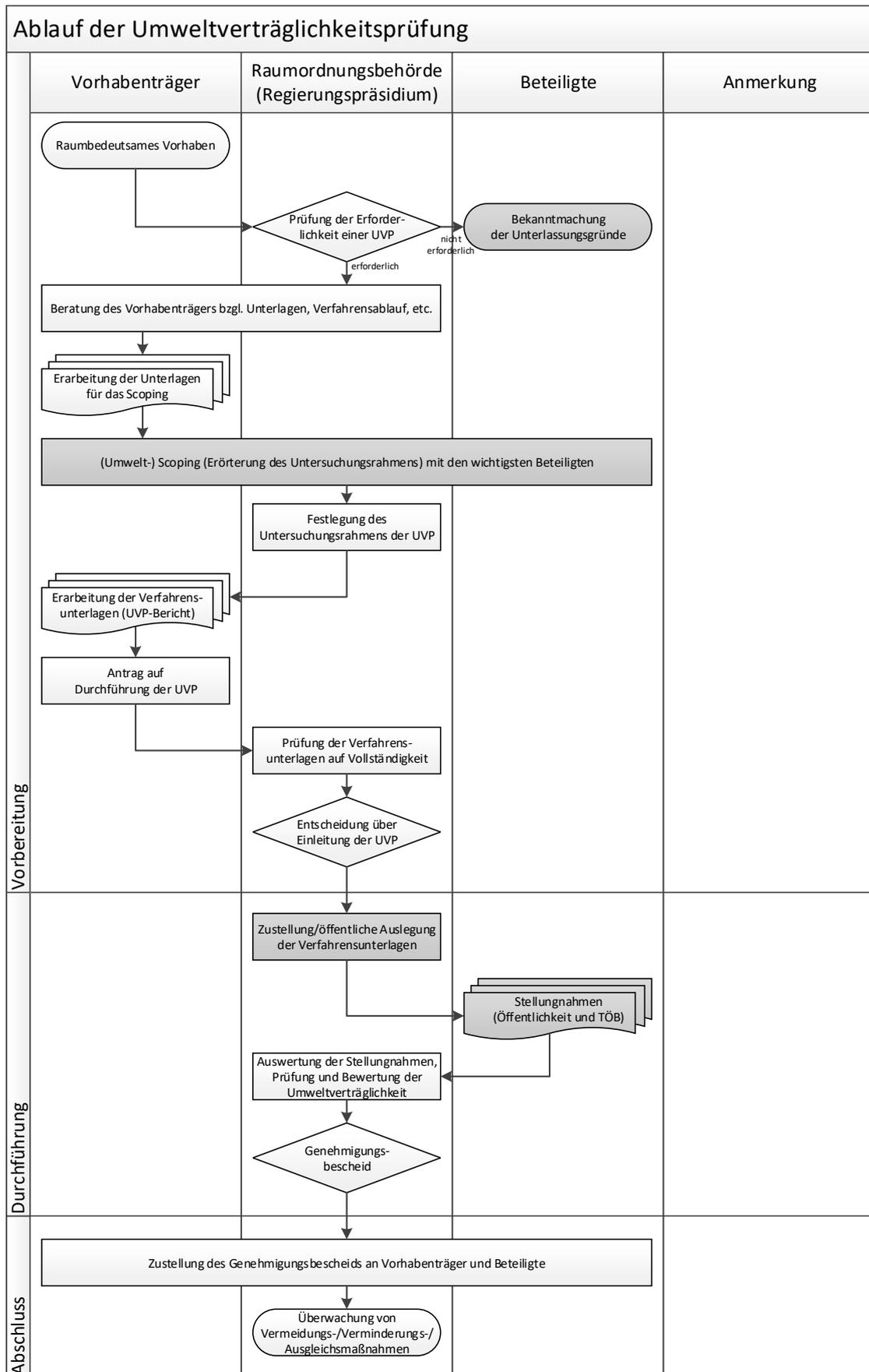


Abbildung 8: Umweltverträglichkeitsprüfung im Rahmen des sogenannten Trägerverfahrens (grau hinterlegt)

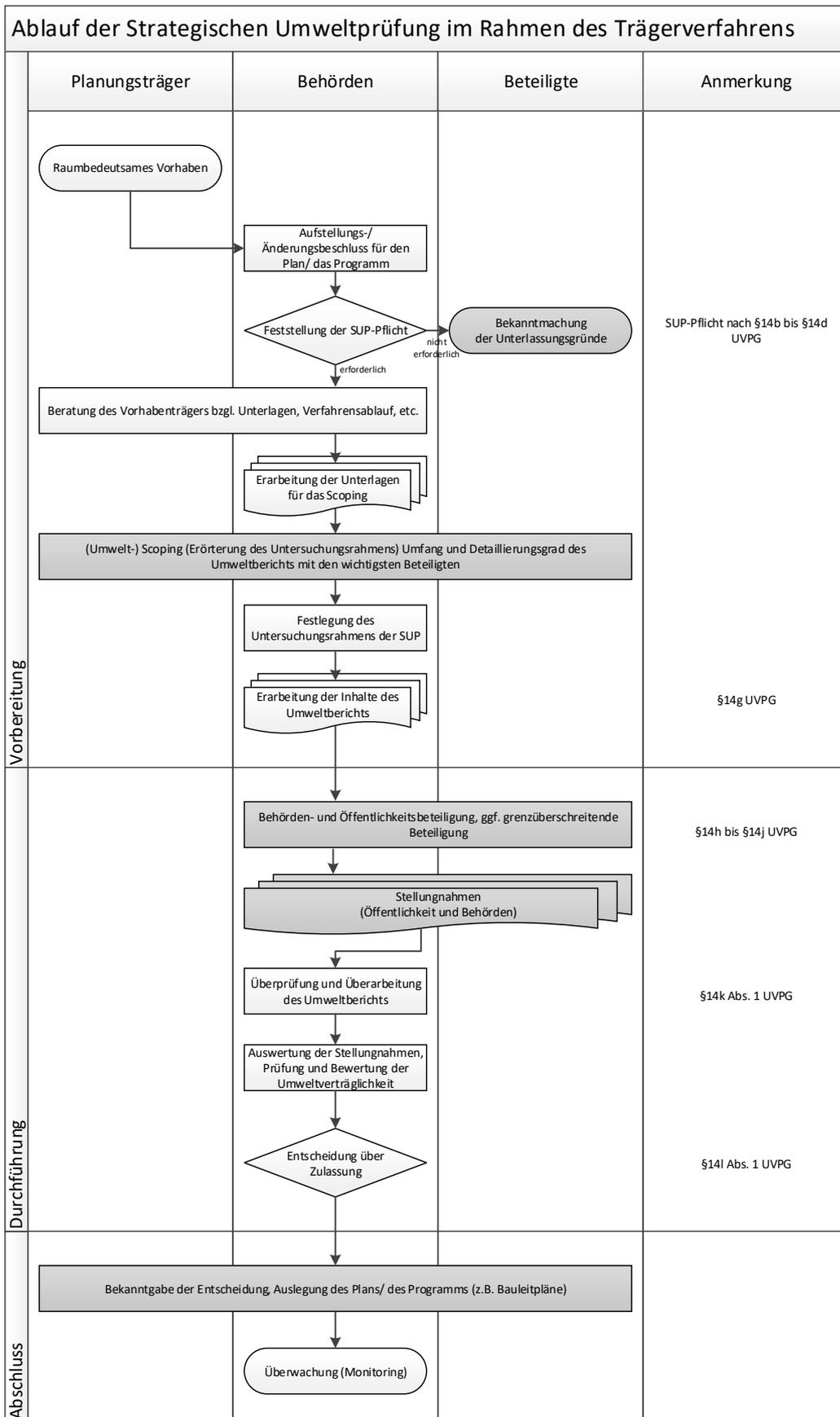


Abbildung 9: Strategische Umweltprüfung im Rahmen des sogenannten Trägerverfahrens (grau hinterlegt)

## 2.2.6 Zusammenfassung der Öffentlichkeitsbeteiligung in den Planverfahren

In der nachfolgenden Tabelle 2 werden die ÖB in den zuvor beschriebenen Planungsverfahren nochmals zusammengefasst, wobei zusätzlich die Städtdebauliche Entwicklungsmaßnahme, der Stadtumbau und die Soziale Stadt genannt werden. Letztere beinhalten jedoch keine gesonderte ÖB.

Tabelle 2: Zusammenfassung der Planverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung (Renner 2007)

Verfahren	Bürgerbeteiligung/-mitwirkung
<b>Allgemeines Städtebaurecht</b>	
Flächennutzungsplan (§§ 5-7 BauGB)	zweistufige Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen der allgemeinen Vorschriften nach § 3 BauGB. Nach § 3 Abs.1 BauGB durch eine frühzeitige Unterrichtung mit Gelegenheit zur Äußerung und Erörterung, sowie eine Auslegung. Die Entwürfe der Pläne werden mit Begründung und den wesentlichen bereits vorliegenden umweltbezogenen Stellungnahmen mindestens für 30 Tage oder eine angemessene längere Frist, bei wichtigen Gründen, ausgelegt. Gemäß § 3 Abs. 2 BauGB ist die Auslegung, ihre Inhalte und Fristen mindestens eine Woche vorher ortsüblich bekannt zu machen. Nach Prüfung der Stellungnahmen ist das Ergebnis mitzuteilen, wobei bei mehr als 50 Stellungnahmen, mit im wesentlichen gleichem Inhalt, die Mitteilung ersetzt werden kann durch eine Einsicht für die jeweiligen Personen in das Ergebnis.
Bebauungsplan (§§ 8-10 BauGB)	zweistufige Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen der allgemeinen Vorschriften nach § 3 BauGB (vgl. Flächennutzungsplan).
Vereinfachtes Verfahren (§ 13 BauGB)	Nach §13 Abs. 2 Nr. 1 kann von frühzeitiger Unterrichtung nach § 3 BauGB abgesehen werden; Nach §13 Abs. 2 Nr. 2 BauGB kann der betroffenen Öffentlichkeit Gelegenheit zur Stellungnahme innerhalb angegebener Frist gegeben oder wahlweise die Auslegung nach § 3 Abs. 2 BauGB durchgeführt werden. (vgl. Flächennutzungsplan)
<b>besonderes Städtebaurecht</b>	
Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen (§§ 136-164b BauGB)	Beteiligung und Mitwirkung nach §137 BauGB: Die Sanierung soll mit den Eigentümern, Mietern, Pächtern und sonstigen Betroffenen möglichst frühzeitig erörtert werden. Die Betroffenen sollen zur Mitwirkung bei der Sanierung und zur Durchführung der erforderlichen baulichen Maßnahmen angeregt und hierbei im Rahmen des Möglichen beraten werden. Bei Erstellung einer Sanierungssatzung nach § 142 BauGB greift die ortsübliche Bekanntmachung der Satzung gemäß § 143 BauGB, woraus die Rechtsverbindlichkeit der Satzung resultiert.

Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme (§§ 165-171 BauGB)	Nach §165 Abs. 4 ist §137 BauGB anzuwenden (vgl. Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen)
Stadtumbau (§§ 171a-171d BauGB)	Nach §171b Abs3 ist bei der Vorbereitung und Durchführung von Stadtumbaumaßnahmen §137 BauGB anzuwenden (vgl. Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen)
soziale Stadt (§ 171e BauGB)	Gemäß §171e Abs. 4 BauGB ist Grundlage für den Beschluss des Gebietes der Sozialen Stadt ein von der Gemeinde unter Beteiligung der Betroffenen nach § 137 BauGB aufzustellendes Entwicklungskonzept.
<b>Raumordnung</b>	
Raumordnungsplan (§§ 7-11 ROG)	Nach §9 Abs.1 ROG ist die Öffentlichkeit über die Aufstellung eines Raumordnungsplans zu unterrichten. Gemäß §9 Abs.2 ROG ist der Öffentlichkeit frühzeitig eine Gelegenheit zur Stellungnahme zum Entwurf des Raumordnungsplans, zu seiner Begründung und im Falle einer Umweltprüfung zum Umweltbericht zu geben. Dazu sind zweckdienliche Unterlagen auszulegen, für die Dauer von mindestens einem Monat, wobei Ort und Dauer mindestens eine Woche vorher bekannt gegeben werden. Zudem ist eine Äußerungsfrist, die zumindest der Auslegungsfrist entspricht, bekannt zu geben. Bei der Beteiligung nach §9 Abs.2 ROG sollen zudem elektronische Informationstechnologien genutzt werden. Bei Änderung des Plans mit erstmaliger oder stärkerer Berührung von Belangen ist der geänderte Teil gemäß § 9 Abs. 3 ROG erneut auszulegen, wobei Auslegungs- und Äußerungsfrist angemessen verkürzt werden können.
Raumordnungsverfahren (§ 15 ROG)	Nach §15 Abs. 3 ROG ist die, in ihren Belangen berührte, Öffentlichkeit zu beteiligen: Auslegung der Verfahrensunterlagen, für mindestens einen Monat, mit Ankündigung zur Möglichkeit einer Stellungnahme innerhalb der Äußerungsfrist, die mindestens der Auslegungsfrist entspricht. Ort und Dauer der Auslegung sind mindestens eine Woche vorher anzukündigen. Elektronische Informationstechnologien sollen genutzt werden, soweit der Träger der raumbedeutsamen Planung oder Maßnahme die Unterlagen elektronisch vorgelegt hat. Bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen erfolgt Beteiligung betroffener Nachbarstaaten nach Grundsätzen der Gegenseitigkeit und Gleichwertigkeit, wobei über die Durchführung der Beteiligung selbst mit den zuständigen Stellen der Nachbarstaaten entschieden wird.

Planfeststellungsverfahren	
Planfeststellungsverfahren (§§ 72-78 VwVfG)	Gemäß §73 Abs. 2 und Abs.3 VwVfG fordert die Anhörsbehörde die Behörden, deren Aufgabenbereich durch das Vorhaben berührt wird, auf, dass der Plan in den Gemeinden, in denen sich das Vorhaben voraussichtlich auswirken wird, für einen Monat ausgelegt wird, mit der Möglichkeit zur Stellungnahme. Diese Möglichkeit zur Stellungnahme besteht gemäß §73 Abs. 4 bis zwei Wochen nach Ablauf der Auslegungsfrist. Nach §73 Abs. 5 VwVfG ist die Auslegung ortsüblich bekannt zu machen. Auf eine Auslegung kann verzichtet werden, wenn der Kreis der Betroffenen und die Vereinigungen nach Abs. 4 Satz 5 VwVfG bekannt sind und ihnen innerhalb einer angemessenen Frist Gelegenheit gegeben wird, den Plan einzusehen. §73 Abs. 6 VwVfG fordert zudem einen Erörterungstermin der ortsüblich, bereits eine Woche vorher, bekannt gemacht wird, wobei der Träger des Vorhabens, die Behörden und diejenigen, die Einwendungen erhoben oder Stellungnahmen abgegeben haben, zu benachrichtigen sind. (Bei mehr als 50 Benachrichtigungen neben Träger und Behörden kann ersatzweise eine öffentliche Bekanntmachung getätigt werden). Der Planfeststellungsbeschluss ist nach §74 Abs. 4 dem Träger, den Vereinigungen und denjenigen zuzustellen, über deren Einwendungen und Stellungnahmen entschieden wurde. (Bei mehr als 50 Benachrichtigungen neben Träger und Behörden kann erneut ersatzweise eine öffentliche Bekanntmachung getätigt werden). Zudem ist der Beschluss für zwei Wochen zur Einsicht auszulegen.
Bürgerbegehren/ Bürgerentscheid	
Bürgerbegehren (Regelung in Kommunalverfassung oder Gemeindeordnung (GemO))	Beispiel Regelung in Baden-Württemberg: Gemäß §21 Abs.3 GemO Baden-Württemberg kann die Bürgerschaft über eine Angelegenheit des Wirkungskreises der Gemeinde, für die der Gemeinderat zuständig ist, einen Bürgerentscheid beantragen. Bürgerbegehren müssen schriftlich eingereicht werden und spätestens 3 Monate nach Bekanntgabe eines Beschlusses, falls es sich gegen diesen richtet. Das Bürgerbegehren muss von 4,5 – 7 % der Bürger unterzeichnet sein, jedoch höchstens von 20.000 Bürgern. Der Gemeinderat entscheidet gemäß §21 Abs. 4 GemO Baden-Württemberg über die Zulässigkeit des Begehrens und damit über die Zulässigkeit eines Bürgerentscheids. Ein eventueller Bürgerentscheid entfällt, wenn der Gemeinderat die Durchführung der mit dem Bürgerbegehren verlangten Maßnahme beschließt.

<p>Bürgerentscheid (Regelung in Kommunalverfassung oder Gemeindeordnung (GemO))</p>	<p>Beispiel Regelung in Baden-Württemberg: Nach §21 Abs.5 GemO Baden-Württemberg muss den Bürgern die innerhalb der Gemeindeorgane vertetene Auffassung durch Veröffentlichung oder Zusendung einer schriftlichen Information dargelegt werden. Innerhalb dieser Information dürfen die Gemeindeorgane und Vertrauenspersonen eines Bürgerbegehrens ihre Auffassung zum Gegenstand des Bürgerentscheids darlegen. Eine Entscheidung über diesen Gegenstand fällt gemäß §21 Abs.7 GemO Baden-Württemberg durch die Mehrheit der gültigen Stimmen, sofern diese mindestens 20 vom Hundert der Stimmberechtigten besteht. Stimmgleichheit bedeutet eine Ablehnung des Gegenstandes. Ist eine Mehrheit nach §21Abs.7 GemO Baden-Württemberg nicht erreicht worden, hat der Gemeinderat die Angelegenheit zu entscheiden. Im Sinne des §21 Abs.8 GemO Baden-Württemberg hat ein Bürgerentscheid die Wirkung eines Gemeinderatsbeschlusses.</p>
<p>Umwelt(verträglichkeits)prüfung</p>	
<p>Umweltverträglichkeitsprüfung (§§ 4-21 UVPG)</p>	<p>Gemäß § 18 UVPG Abs.1 beteiligt die zuständige Behörde die Öffentlichkeit zu den Umweltauswirkungen des Vorhabens. Der betroffenen Öffentlichkeit wird Gelegenheit zur Äußerung gegeben. Dabei sollen anerkannte Vereinigungen die zuständige Behörde in einer dem Umweltschutz dienenden Weise unterstützen. Das Beteiligungsverfahren muss die Anforderungen des §73 Abs. 3 Satz 1 und Abs. 5-7 des VwVfG erfüllen. Demnach sind die Unterlagen zur Einsicht auszulegen und ein Erörterungstermin ist durchzuführen (vgl. Planfeststellungsverfahren). § 19 UVPG regelt die Inhalte für die Unterrichtung der Öffentlichkeit und somit die Inhalte der Bekanntmachung und Auslegung. Werden die Unterlagen die nach §19 auszulegen sind im Laufe des Verfahrens geändert, wird nach § 22 UVPG Abs. 1 eine erneute Öffentlichkeitsbeteiligung erforderlich, die sich jedoch lediglich auf die Änderungen beschränkt, was auch in der erneuten Bekanntmachung deutlich werden soll. Von einer erneuten Beteiligung nach § 22 UVPG Abs.1 ist nach § 22 UVPG Abs. 2 abzusehen, wenn zusätzliche oder andere erhebliche Umweltauswirkungen auszuschließen sind oder der Vorhabenträger Maßnahmen trifft um diese auszuschließen.</p>

Strategische Umweltprüfung (§§ 33-46 UVPG)	Nach § 42 UVPG Abs.1 gelten § 18 UVPG Abs. 1 und § 19 und § 22, soweit nichts anderes bestimmt wurde (vgl. Umweltverträglichkeitsprüfung). Gemäß §42 UVPG Abs. 2 werden der Entwurf des Plans/Programms, der Umweltbericht und weitere zweckmäßige Unterlagen frühzeitig für eine angemessene Dauer von mindestens einem Monat öffentlich ausgelegt. Der Auslegungsort ist im Sinne einer wirksamen Beteiligung zu wählen. Die Öffentlichkeit kann sich im Sinne von § 42 Abs. 3 UVPG zu den Unterlagen äußern, wobei die Äußerungsfrist mindestens ein Monat nach Auslegungsfrist endet. Des Weiteren ist ein Erörterungstermin durchzuführen, soweit Rechtsvorschriften des Bundes einen solchen Termin für bestimmte Unterlagen vorsehen. Anschließend an die Bewertung des Umweltberichts gemäß § 43 UVPG hat nach § 44 UVPG eine Bekanntgabe über die Entscheidung der Annahme oder Ablehnung zu erfolgen, wobei bei einer Annahme eine Einsicht mit Informationen gemäß § 44 Abs. 2 UVPG für die Öffentlichkeit ermöglicht wird.
--	--

### 2.3 Notwendigkeit von früher, informeller Öffentlichkeitsbeteiligung

Eine Studie der Bertelsmann Stiftung (2014) belegt die Nachfrage nach mehr Beteiligung an Bauvorhaben von Seiten der Öffentlichkeit (siehe Kap. 1.1). Darüber hinaus werden aber auch in der Literatur weitere Gründe aufgeführt, warum die Öffentlichkeit intensiver in Bauvorhaben eingebunden werden sollte. Ein Hauptargument ist die mögliche Kostenexplosion eines Bauvorhabens, wenn es aufgrund einer Konflikteskalation zu Verzögerungen oder Unterbrechungen in Bauplanung und -ausführung kommt. Abbildung 10 veranschaulicht hierzu qualitativ den Zusammenhang zwischen der öffentlichen Wahrnehmung eines Bauvorhabens und den zugehörigen Kosten in den unterschiedlichen Projektphasen.

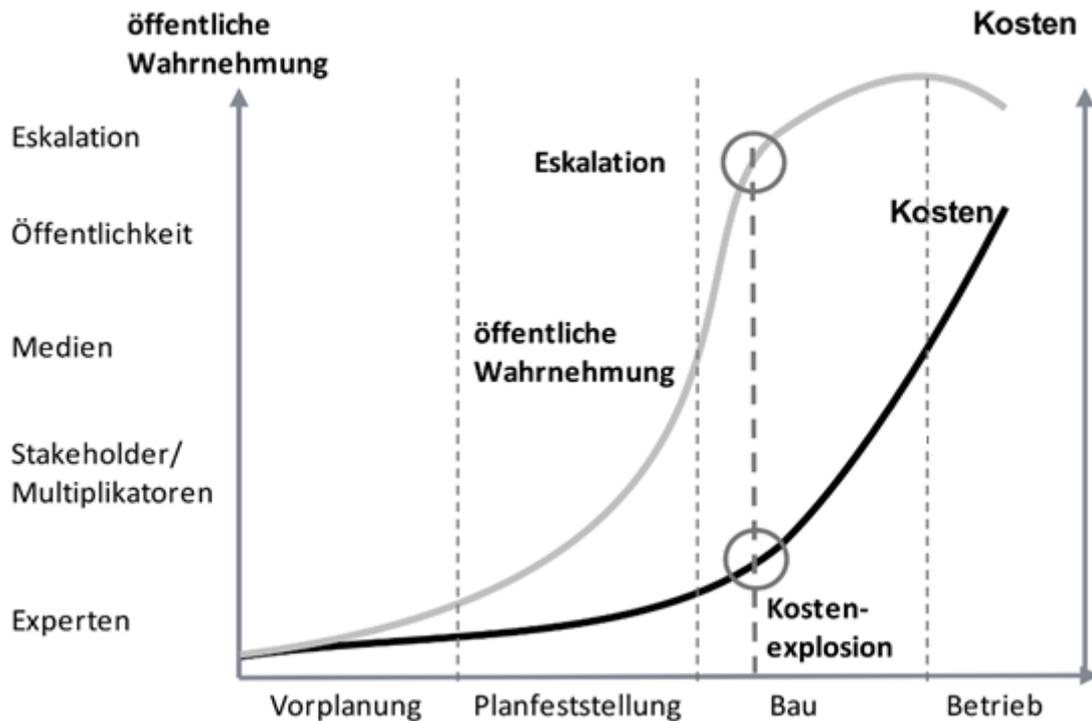


Abbildung 10: Möglicher Verlauf der öffentlichen Wahrnehmung und Kosten von Bauvorhaben ohne Öffentlichkeitsbeteiligung in verschiedenen Projektphasen (Braun 2012)

Eine Kostenexplosion tritt zumeist in der Bauphase ein, wenn es während der Ausführung zu Verzögerungen kommt (siehe Projektphase „Bau“). Planungsänderungen des Bauherrn können durch spät geäußerte Kritik von Seiten der Öffentlichkeit gegenüber dem Vorhaben ausgelöst worden sein. In diesem Zusammenhang ist eine frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung äußerst sinnvoll, sodass noch in der Projektentwicklung Änderungen, die von der Öffentlichkeit angeregt werden, vorgenommen werden können. (Braun 2012)

Abbildung 10 zeigt zudem, dass die öffentliche Wahrnehmung eines Vorhabens mit seinem Fortschritt und damit einhergehender Sichtbarkeit zunimmt. Jedoch nimmt gleichzeitig die Einflussnahme der Öffentlichkeit auf ein Vorhaben mit dessen Fortschritt ab. Hierbei spricht man vom sogenannten Partizipationsparadoxon (siehe Abbildung 11).

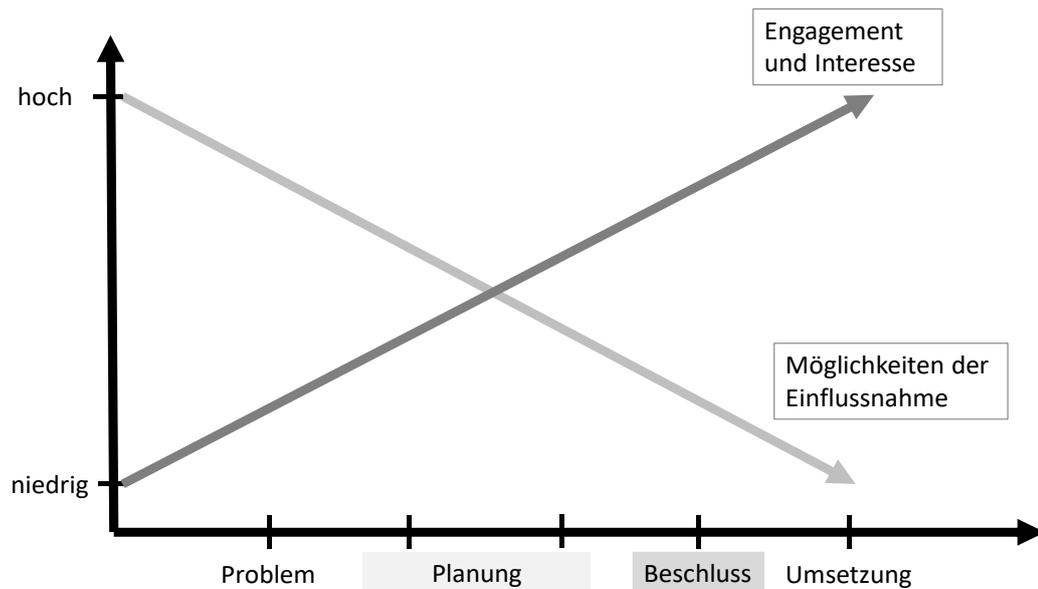


Abbildung 11: Partizipationsparadoxon: Entwicklung des Engagements und des Interesses der Öffentlichkeit sowie deren Möglichkeiten der Einflussnahme in den unterschiedlichen Phasen eines Bauprojekts (Wegweiser Bürgerbeteiligung 2016)

Bimesdörfer et al. (2016) definieren das Partizipationsparadoxon wie folgt: „*Je weniger Einflussmöglichkeiten bestehen, desto größer ist das öffentliche Interesse und die Betroffenheit.*“

Dem Partizipationsparadoxon wirkt eine frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung entgegen, da sie der rechtzeitigen Aktivierung einer Öffentlichkeitsbeteiligung dient. Bürger und Verbände sollen aktiv informiert und so früh wie möglich aufgefordert werden, einen Beitrag zum Vorhaben zu leisten.

Das Ziel muss sein, die Öffentlichkeit bereits während der Vorhabenentwicklung zu informieren und einzubinden. Dadurch können u.a. auch die Ideen von Wissensträgern aus der Öffentlichkeit in die Planung mit einfließen und die Akzeptanz des Vorhabens erhöht werden. Insbesondere Betroffene, inklusive Minderheiten, wie z.B. Kinder und soziale Randgruppen, sollen rechtzeitig Einwände äußern können und berücksichtigt werden. Letztendlich kann eine frühe Kommunikation zwischen Öffentlichkeit und Vorhabenträger eine „Win-Win-Situation“ sein. Dabei besteht eine Herausforderung darin, das Interesse der Öffentlichkeit für ein Vorhaben frühzeitig zu wecken, sodass sie sich angeregt fühlt, sich einzubringen.

## 2.4 Grundlagen zur informellen Öffentlichkeitsbeteiligung

### 2.4.1 Literaturrecherche zur frühzeitigen informellen Öffentlichkeitsbeteiligung

Literatur zu den theoretischen Grundlagen von informeller Öffentlichkeitsbeteiligung und dazugehörigem Konfliktmanagement bei Bau- und Infrastrukturprojekten existiert nur eingeschränkt. Die Thematik der Öffentlichkeitsbeteiligung bei Bau- und Infrastrukturprojekten hat mit dem in den Medien intensiv behandelten Projekt *Stuttgart 21* erst in der jüngeren Vergangenheit große Aufmerksamkeit erhalten. Insbesondere Wirtschaftsmediatoren, die sich mit der professionellen Konfliktlösung beschäftigen, aber auch Wissenschaftler in den Sozialwissenschaften, die der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung und dem Konfliktmanagement bei Bau- und Infrastrukturprojekten eine erhöhte Notwendigkeit zuschreiben, beschäftigen sich zunehmend mit der Entwicklung von Öffentlichkeitsbeteiligungskonzepten. Dadurch sind vereinzelt Grundlagenwerke (Arbter 2011; Bimesdörfer et al. 2016; Regener 2010; Schwab 2015), eine Richtlinie des Vereins Deutscher Ingenieure (VDI, 7000 2015-01), wenige Handbücher (Arbter et al. 2005; BMVI 2014; Fürst und Scholles 2008; Gutknecht 2013; Nanz und Fritsche 2012) und Gesetzesergänzungen sowie eine Vorschrift entstanden, die in der Literatursichtung analysiert und zur Beschreibung der theoretischen Grundlagen der informellen frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung herangezogen werden.

### 2.4.2 Informelle frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung

Öffentlichkeitsbeteiligung gehört zu den Grundprinzipien in einer Demokratie. Der Begriff Öffentlichkeitsbeteiligung bezeichnet dabei die Beteiligung von Bürgern sowie Bürgerinitiativen und weiteren Interessensgruppen (z.B. Vereine, Verbände etc.). Werden nur vereinzelte Bürger beteiligt, findet der Begriff Bürgerbeteiligung Verwendung (Arbter et al. 2005). Manchmal wird auch von „Betroffenen“ gesprochen. Damit sind jene gemeint, die unmittelbar von einem Vorhaben betroffen sind, durch z.B. eine miteinhergehende Lärmbelästigung. Das können z.B. Nachbarn sein. Im Zusammenhang von Öffentlichkeitsbeteiligung bzw. Bürgerbeteiligung wird auch oft der Begriff Inklusion genannt. Dieser Begriff beschreibt im Allgemeinen die Einbeziehung von Menschen in eine Gesellschaft. Die in diesem Forschungsprojekt untersuchten Leitlinien verwenden oftmals den Begriff Bürgerbeteiligung, da sie sich insbesondere auf den Einschluss der Bürger in öffentliche Vorhaben beziehen. Alternativ für Beteiligung wird auch der Begriff

Partizipation verwendet, der gleichbedeutend ist. Mit dem Begriff Öffentlichkeitsbeteiligung ist nicht ausschließlich die Partizipation an Bauvorhaben gemeint, sondern generell an politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen bzgl. Themen im Bereich der Stadtentwicklung, der Politik, des Sozial- und Gesundheitswesens etc.

Bischoff et al. unterscheiden bei der Partizipation zwischen drei Formen, den Beteiligungsintensitätsstufen, auch Dialogziele (Arbter 2011) genannt:

1. Informieren, Meinungen bilden
2. Erkundungen von Interessen und Meinungen (Konsultieren)
3. Beteiligen (Kooperieren)

Fürst und Scholles (2008) haben die von Bischoff et al (2007) beschriebenen Partizipationsformen und beispielhaft unterschiedliche –verfahren in einer Grafik (siehe Abbildung 12) zusammengefasst.

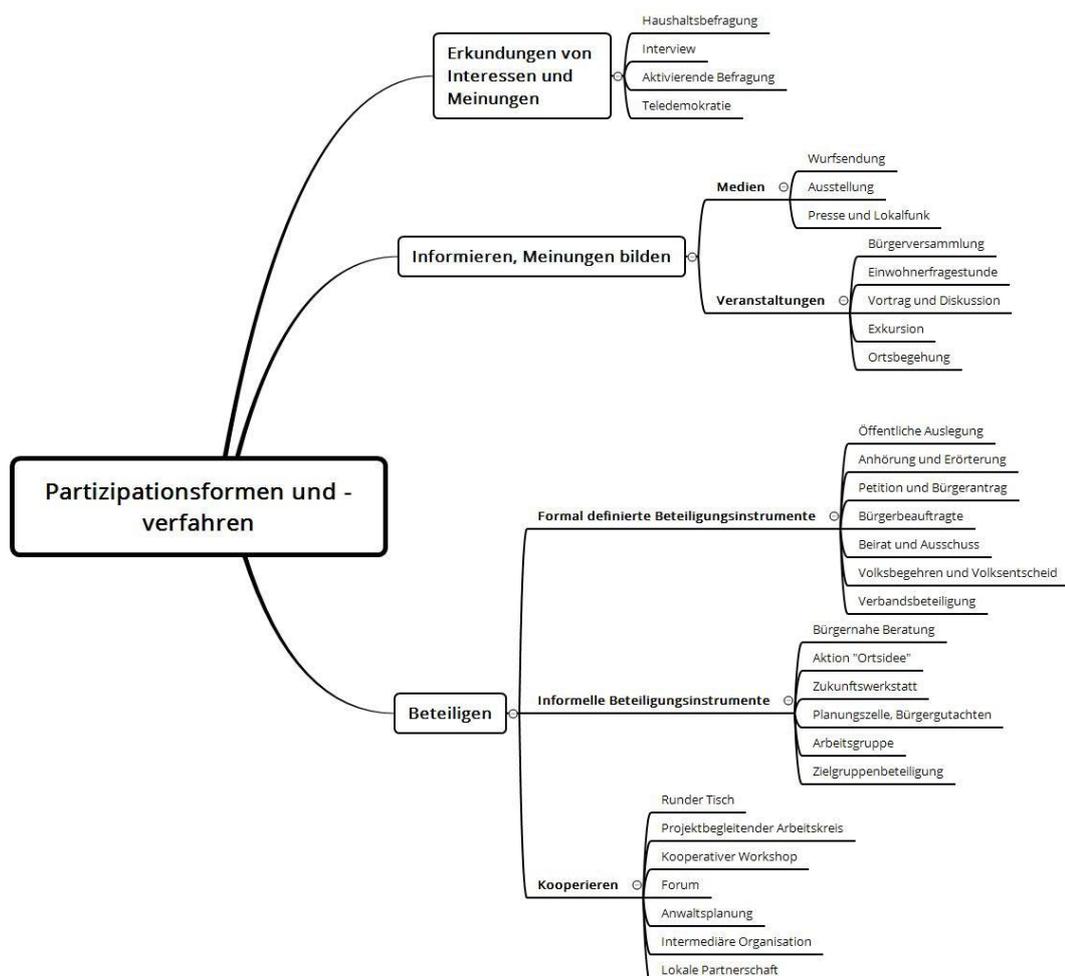


Abbildung 12: Partizipationsformen und –verfahren zusammengestellt nach Bischoff (2007) aus Fürst und Scholles (2008, S. 169)

Diese Formen (Information, Konsultation und Kooperation) der kommunikativen Planung bilden letztendlich die chronologische Abfolge der Vorgehensweise von Partizipation. Verschiedene Verfahren zur Durchführung der Beteiligung werden in Abbildung 12 als Unterpunkte gelistet. Es ist nicht ausgeschlossen, dass ein Verfahren dabei auch bei mehreren Intensitätsstufen Anwendung finden kann.

BMVI (2014) unterscheidet in nachfolgender Abbildung 13 die Aktivitäten der Akteure in den einzelnen Beteiligungsintensitätsstufen.

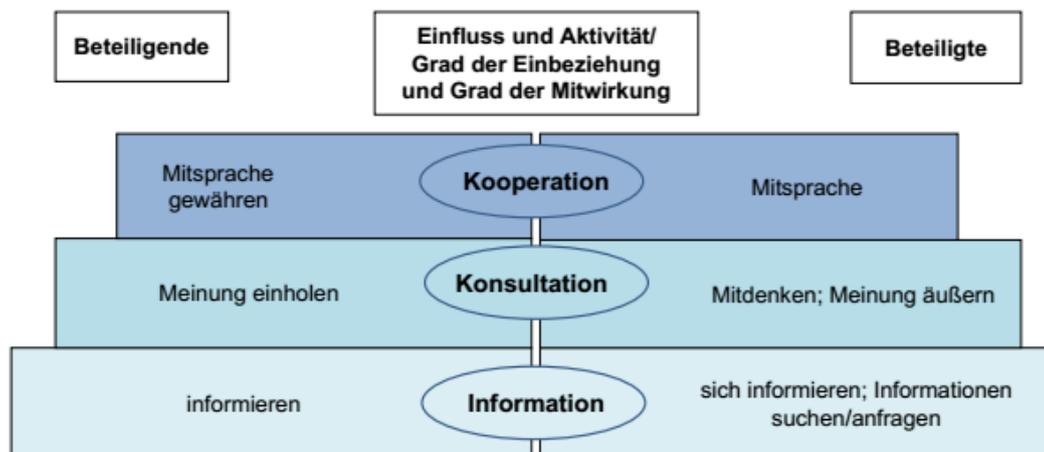


Abbildung 13: Beteiligungsintensitätsstufen bzw. Grad der Einbeziehung und Mitwirkung von Akteuren bei der Öffentlichkeitsbeteiligung (BMVI 2014)

Hervorzuheben ist, dass das BMVI zwischen zwei Parteien differenziert:

- **Beteiligende:** Beteiligende sind Behörden, Verwaltungen und Akteure wie Vorhabenträger.
- **Beteiligte:** Beteiligte sind die Bürger und die sich darunter befindenden Betroffenen, Vereine, Verbände und Interessenvertretungen sowie Vereinigungen.

Arbter (2011) fordert, die drei Intensivitätsstufen der Öffentlichkeitsbeteiligung miteinander zu kombinieren, um die jeweiligen Vorteile und Anwendungsgebiete der Stufen ganz ausnutzen zu können. Zur Abwägung welche Stufen wann einzusetzen sind, hat sie die Vor- und Nachteile der unterschiedlichen Intensitätsstufen zusammengetragen. Diese sind in nachfolgender Tabelle 3 aufgelistet.

Tabelle 3: Vor- und Nachteile der unterschiedlichen Intensitätsstufen zusammengefasst (Arbter 2011)

	<b>Vorteile</b>	<b>Nachteile</b>
<b>Information</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Die gesamte Öffentlichkeit kann abgedeckt werden</li> <li>• Keine Beschränkung der Teilnehmerzahl</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Es findet kein Meinungs austausch statt, keine Rückmeldung der Beteiligten</li> </ul>
<b>Konsultation</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Die gesamte öffentliche Breite kann abgedeckt werden</li> <li>• Keine Beschränkung der Teilnehmerzahl</li> <li>• Chance, Meinungen vieler Interessensgruppen zu erfassen</li> <li>• Beteiligung ist zeitlich an einen Abschnitt des Ablaufprozesses abgestimmt</li> <li>• Beteiligung richtet sich an einem vorgefertigten Entwurf</li> <li>• Diskussionen können in der Öffentlichkeit angeregt werden</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wenn die Öffentlichkeit nicht von Anfang an mit eingebunden wird, kann zusätzlicher Widerstand erzeugt werden</li> <li>• Wenig Dialog und Meinungsannäherung, reaktiv, nicht interaktiv</li> <li>• Bearbeitung der verschiedenen Positionen ist schwierig</li> <li>• Stellungnahmen können eine Überarbeitung des aktuellen Entwurfs erzwingen</li> </ul>
<b>Kooperation</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Interaktiv. Die betroffenen Bürger können von Anfang an an dem Entwurf mitdiskutieren</li> <li>• Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Interessensgruppen mit Einbringung vieler Meinungen und Wissens</li> <li>• Interessensausgleich. Durch das gemeinsame Ausarbeiten werden Konflikte im Keim erstickt</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eingeschränkte Teilnehmerzahl, für arbeitsfähige Gruppen</li> <li>• Aufwändiger und teurer</li> </ul>

Es kann festgehalten werden, dass mit der Höhe der Intensitätsstufe der organisatorische und monetäre Aufwand der Öffentlichkeitsbeteiligung steigt. Die Vorteile, die mit einer höheren Beteiligungsintensitätsstufe einhergehen, sind im Besonderen der persönlichere und direkte Austausch zwischen Vorhabenträger und Beteiligten. Sofern das Format der Öffentlichkeitsbeteiligung gut gewählt ist, steigt der Nutzen einer Öffentlichkeitsbeteiligung auf höheren Intensitätsstufen. Ein direkter Austausch zwischen unterschiedlichen Interessensgruppen kann jedoch auch zu Konflikten führen, die es anhand eines passenden Formats einzudämmen gilt.

Bimesdörfer et al. (2016) halten sich mit der Aussage, die drei Dialogziele zu kombinieren, zurück. Trotzdem fordern sie, dass vor Beginn der Öffentlichkeitsbeteiligung die

Ziele definiert sein sollten und dass neben dem Informieren die Bürger auch aktiv an der Planung beteiligt werden sollten, wodurch eine Kombination der verschiedenen Dialogziele herbeigeführt würde. Die Wahl der Beteiligungsstufe hängt letztendlich auch mit dem Konfliktpotential eines einzelnen Vorhabens zusammen.

Entgegen der Meinung von Bischoff et al. ist Benighaus (2016) der Auffassung, dass zur Beteiligung die Information über Vorhaben sowie die Erfassung von Interessen und Meinungen der Bürger, Verbände etc. nicht zum eigentlichen Beteiligungsprozess zählen. Ihre Definition der Bürgerbeteiligung lautet wie folgt (Benighaus 2016, S. 33):

*„Unter Bürgerbeteiligung werden alle Verfahren und Prozesse verstanden, bei denen Personen außerhalb der politischen Mandatsträger oder der ihnen zugeordneten Behörden und Institutionen an der kollektiv wirksamen Willens- und Entscheidungsfindung aktiv mitwirken.“*

Innerhalb dieses Forschungsprojekts wird die Definition von Benighaus für den Begriff Öffentlichkeitsbeteiligung nicht verwendet, da sie das Informieren über Vorhaben ausschließt. Das Informieren über ein Vorhaben ist jedoch ein notwendiger Schritt zur aktiven Beteiligung insbesondere bei Bau- und Infrastrukturprojekten. Zum einen kann festgestellt werden, ob eine aktive Beteiligung überhaupt notwendig ist – die Möglichkeit, dass es gar keine Einwände zum Vorhaben gibt, besteht immer und lässt sich sogleich nach dem Informieren feststellen. Zum anderen müssen Betroffene den Sachverhalt eines Vorhabens kennen lernen und verstehen, damit sie sich dazu äußern und ggf. Einwände bzw. Beiträge dazu abliefern können. Die Form der Beteiligung kann auch durch die Art und Weise, wie informiert wird, beeinflusst werden. Dabei spielen die unterschiedlichen Adressaten, die sich aus verschiedenen sozialen Milieus zusammensetzen, eine Rolle. Hierzu wurden vom vhw-Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e.V. Untersuchungen durchgeführt (Gutknecht 2013). Das daraus entstandene vhw-Kommunikationsbuch legt dar, wie wichtig die Kommunikation mit den Betroffenen aus den unterschiedlichen Milieus und damit auch die Information über die Vorhaben ist. Eine Studie von (Bödeker 2012) ergab, dass einkommensschwache und bildungsferne Bürger immer seltener Interesse an politischem und gesellschaftlichem Geschehen zeigen, weil sie u.a. sich nicht darüber informieren. Um dem entgegenzuwirken, müssen gerade jene Betroffene aus diesen Milieus, die schwieriger zu erreichen sind, aktiver informiert und in Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren mit einbezogen werden. Nur durch die Berücksichtigung der Bürger aus allen Milieus lässt sich ein repräsentatives Meinungsbild erreichen.

## 2.5 Anspruchsgruppen und Akteure in der Öffentlichkeitsbeteiligung bei Bauprojekten

In der ÖB wird häufig von unterschiedlichen Anspruchsgruppen gesprochen. Letztendlich bildet sich eine Anspruchsgruppe aus Personen, die gleiche Interessen an einem Bauvorhaben haben. Die VDI 7000 (2015-01) verwendet synonym auch den Begriff Stakeholder. Anspruchsgruppen lassen sich in interne und externe Anspruchsgruppen gliedern. Interne Anspruchsgruppen sind Personen, die ein Unternehmen und Unternehmensinteressen vertreten. Im Zusammenhang der ÖB sind das z.B. Vorhabenträger, deren Interesse in erster Linie darin besteht, ein Vorhaben nach ihren Vorstellungen umzusetzen. Externe Anspruchsgruppen setzen sich aus Personen und Gruppierungen zusammen, deren Interessen von einem Bauvorhaben direkt beeinflusst werden. Das können z.B. Bürger und Betroffene sowie Verbände und Vereine sein.

Des Weiteren hat BMVI (2014) den Begriff Akteure eingeführt. Dieser Begriff ist nicht mit Anspruchsgruppen gleichzusetzen, auch wenn sich die Charakterisierung der Akteure teilweise mit den Anspruchsgruppen überschneidet. Zu den Akteuren zählen die betroffenen Bürger sowie kollektive Akteure, die an Bauvorhaben interessiert sind. Das sind z.B. Umwelt- und Wirtschaftsverbände, Bürgerinitiativen, Gemeinderäte, Kammern, Parteien oder einzelne Politiker (BMVI 2014). Alle Akteure werden zu verschiedenen Zeitpunkten und Themen in unterschiedlichem Umfang in den Planungs- und Entscheidungsprozess eines Bauvorhabens eingebunden (BMVI 2014).

Grundsätzlich lassen sich alle Akteure drei großen Sektoren zuteilen (Mauch 2014). Die Sektoren und ihre Akteure sind in der Abbildung 14 dargestellt.



Abbildung 14: Sektoren und Akteure in der Öffentlichkeitsbeteiligung

Um die Kommunikation für alle Sektoren einfach zu gestalten, brauchen die Akteure eine Anlaufstelle im Beteiligungsprozess. Diese Anlaufstelle kann das Beteiligungsmanagement sein. Dort werden Veränderungen gesteuert, Beteiligungsprozesse organisiert und die drei Sektoren Zivilgesellschaft, Wirtschaft und Dienstleistung sowie Politik zusammengeführt. In den Leitlinien, die in Kapitel 4.1 untersucht werden, wird die Kommunikation zwischen diesen drei Sektoren auch *Triolog* und das Beteiligungsmanagement *Koordinierungsstelle für Bürgerbeteiligung* genannt. Die Zusammensetzung der Koordinierungsstelle wird im Rahmen der Untersuchung der Leitlinien erläutert.

Die einzelnen Akteure vertreten jeweils eigene Interessen und haben Wünsche und Ideen für das Bauvorhaben:

- Manche Akteure im Zivilgesellschaftssektor wollen bspw. einer grundlegenden Veränderung im Stadtbild entgegenwirken.
- Die Unternehmen und Investoren aus dem Wirtschaftssektor haben finanzielle Interessen an dem Bauprojekt und sind für die Durchführung unter möglichst wirtschaftlichen Aspekten.

- Umweltverbände haben Interesse am Schutz der Ökosysteme und wollen, dass das Bauvorhaben unter umweltfreundlichen und umweltverträglichen Bedingungen entsteht.
- Die Medien werden im Beteiligungsprozess intensiv als Kommunikationsmittel zwischen den Sektoren genutzt. Die Zuordnung zu einem bestimmten Sektor ist schwierig, da alle Anspruchsgruppen sie als Plattform für Meinungsäußerungen und Informationen nutzen. Der Medienwissenschaftler Bonfadelli weist den Medien eine besondere Funktion zu (Ewen et al. 2013, S. 35). Er schreibt, dass Medien nicht nur als neutrale Informationsvermittler fungieren, sondern auch als Forum für die verschiedensten gesellschaftlichen Ansichten. Eine wesentliche Rolle innerhalb der Medien kommt der Presse zu, die über Bauvorhaben informiert und den Ablauf verfolgt. Mit Hilfe ihrer Kritikfunktion kann die Presse die öffentliche Meinung entscheidend beeinflussen und hat somit Kontrolle über den Verlauf des Beteiligungsprozesses. Durch einseitige Berichterstattung können Informationen vorenthalten werden und dadurch bestimmte Anspruchsgruppen animieren oder hemmen. Weiter sind Internetplattformen als Teil der Medien nützlich für den barrierefreien und schnellen Dialog zwischen den Sektoren.
- Als Bauherr kommunaler Bauprojekte und als letzte Instanz für Entscheidungen über den Beteiligungsprozess ist der Gemeinderat ein sehr wichtiger Akteur im informellen Partizipationsprozess. Als Gestalter ist er Verantwortlicher für die Herstellung ermöglichender Bedingungen für Beteiligung. Der Gemeinderat fungiert nicht nur als Gestalter, sondern ebenfalls als Betroffener im Beteiligungsprozess. Als solcher gehört es zur Aufgabe des Gemeinderats und der Verwaltung, den eigenen Aufmerksamkeits- und Handlungsfokus zu erweitern (Mauch 2014). Es gilt nicht allein eigene Interessen zu verfolgen, sondern den Bürgern Gehör zu verschaffen sowie Gegnern als auch Befürwortern aktiv zuzuhören.

In der nachfolgenden Tabelle 4 werden wesentliche Beispiele für Vorhabentypen privater sowie kommunaler Vorhabenträger, bei denen formelle Öffentlichkeitsbeteiligung laut Fürst und Scholles (2008) vorgeschrieben sind, und die jeweilige Rechtsgrundlage aufgelistet.

Tabelle 4: Übersicht über die wichtigsten Vorhabentypen bei denen ÖB eine wichtige Rolle spielen (Fürst und Scholles 2008)

Vorhabentyp	Zulassungsverfahren	Rechtsgrundlage	Vorhabenträger	Zulassungsbehörde
Wohngebäude	Baugenehmigung	BauGB, LBO	Bauträger, Privatperson, Wohnungsbaugesellschaft	Landkreis, kreisfreie Stadt
Industrieanlagen	Baugenehmigung + immissionsschutzrechtliche Genehmigung	BauGB, LBO, BImSchG	Unternehmer	Landkreis, kreisfreie Stadt, Immissionsschutzbehörde
Anlagen zur Tierhaltung	Baugenehmigung + immissionsschutzrechtliche Genehmigung	BauGB, LBO, BImSchG	Privatperson (Landwirt)	Landkreis, kreisfreie Stadt, Landwirtschaftsbehörde
Atomkraftwerke	atomrechtlich	AtG	Energieversorgungsunternehmen	Oberste Landesbehörde
atomare Endlager	atomrechtlich	AtG	Energieversorgungsunternehmen	Oberste Landesbehörde
Anlagen in Flurbereinigungsgebieten	Planfeststellung	FlurbG	Teilnehmergemeinschaft	Obere Landesbehörde
Erstaufforstungen, Rodungen	Genehmigung	BWaldG	Forstamt oder Privatperson	Waldbehörde
Wasserstraßen	Planfeststellung	WaStrG	Wasser- und Schifffahrtsamt	Wasser- und Schifffahrtsamt
Straßenbahnen	Planfeststellung	PBefG	Gemeinde	Obere Landesbehörde
Flughäfen	Planfeststellung	LuftVG	Flughafenbetreiber	Obere Landesbehörde
Häfen	Planfeststellung	Landesrecht	Gemeinde	Obere Landesbehörde
Rohrleitungen	Planfeststellung	UVPG	Verteilungsunternehmen	Obere Landesbehörde
Energieleitungen	Planfeststellung	EnWG	Energieverteilungsunternehmen	Obere Landesbehörde
Kraftwerke	gebundene Erlaubnis	BauGB, BImSchG	Energieversorgungsunternehmen	Landkreis, kreisfreie Stadt, Immissionsschutzbehörde
Windparks	Baugenehmigung + immissionsschutzrechtliche Genehmigung	BauGB, BImSchG	Privatperson, Energieversorgungsunternehmen	Landkreis, kreisfreie Stadt, Immissionsschutzbehörde
Kläranlagen	Planfeststellung	WHG	Gemeinde	Obere Landesbehörde
Gewässerausbau	Planfeststellung	WHG	Gemeinde	Obere Landesbehörde

Bergbaube- triebsplan	Planfeststellung	BBergG	Unternehmer	Bergbehörde
Müllverbren- nungsanlagen	Baugenehmigung + immissionsschutz- rechtliche Genehmi- gung	BauGB, BImSchG	Unternehmer	Landkreis, kreis- freie Stadt, Immis- sionsschutzbe- hörde
Abfallbehand- lungsanlagen	Baugenehmigung + immissionsschutz- rechtliche Genehmi- gung	BauGB, BImSchG	Unternehmer	Landkreis, kreis- freie Stadt, Immis- sionsschutzbe- hörde
Verkehrswege der Gemeinden	Baugenehmigung	BauGB	Gemeinde	Gemeinde
Schulen, Kinder- gärten, Rathäu- ser	Baugenehmigung	BauGB	Gemeinde	Gemeinde

## 2.6 Informelle frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung bei Bau- und Infrastrukturprojekten

Das hohe Konfliktpotential bei Bau- und Infrastrukturprojekten entsteht durch ihren großen Einfluss auf das Umfeld vieler Menschen. Sie können meist große Veränderungen und vorübergehende Störungen mit sich bringen. Um ungeplante Verzögerungen aufgrund der Einbindung der Öffentlichkeit und die damit verbundenen hohen Kosten zu vermeiden, ist folglich ein intensives Konfliktmanagement nötig. Das Konfliktmanagement ist Teil der Öffentlichkeitsbeteiligung und bietet schon während der Entwicklungs- und Planungsphase, also in einem frühen Stadium der Baumaßnahme, eine Möglichkeit potentielle Konflikte zu erkennen und zu reduzieren.

Ein Bauvorhaben von der Idee bis zur eigentlichen Nutzung unterteilt die DIN 69901-2 (2009-02) in fünf Phasen (siehe Abbildung 15):

- Initialisierungsphase
- Definitionsphase
- Planungsphase
- Steuerungsphase
- Abschlussphase

Bei Bau- und Infrastrukturprojekten können Konflikte am ehesten vermieden werden, wenn alle Beteiligte bereits ab der Initialisierungsphase des Vorhabenträgers mit einbezogen werden. In dieser Phase werden verschiedene Lösungsideen entwickelt, die zu Entwürfen ausgearbeitet werden (Geckler 2013). Bereits in dieser Phase sollte auf einen

konstruktiven Umgang mit möglichen Konflikten geachtet werden. Fehlentscheidungen, die bspw. hinsichtlich der Kommunikation mit den Anspruchsgruppen getroffen werden, können sich negativ auf den weiteren Projektverlauf auswirken. Darunter fällt auch die Entscheidung, über den Zeitpunkt der Einbeziehung von Anspruchsgruppen. So zeichnen sich die Phasen bis zum Beginn des öffentlich-rechtlichen PFVs durch einen großen Gestaltungsspielraum aus, der alternative Konfliktbearbeitung zulässt. Grundsätzlich sollte die Öffentlichkeitsbeteiligung frühzeitig angesetzt werden, sodass noch möglichst viel Gestaltungsspielraum vorhanden ist. Die Initialisierungsphase, die Definitionsphase und die Planungsphase bis zum Beginn des Genehmigungsverfahrens können zu den „frühen“ Projektphasen gezählt werden. Wie in Abbildung 15 zu sehen ist, findet die Initialisierungsphase noch bevor ein Architekt beauftragt wird statt. Eine Beratung bei der Entscheidungsfindung zur Projektdurchführung ist zwar nicht Teil der Leistungsphasen, wie sie in der Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI) beschrieben sind (Pott et al. 2011). Jedoch können die Leistungsphasen mit einer Beratung zur Entscheidungsfindung innerhalb einer früh angesetzten Öffentlichkeitsbeteiligungsmaßnahme ergänzt werden.

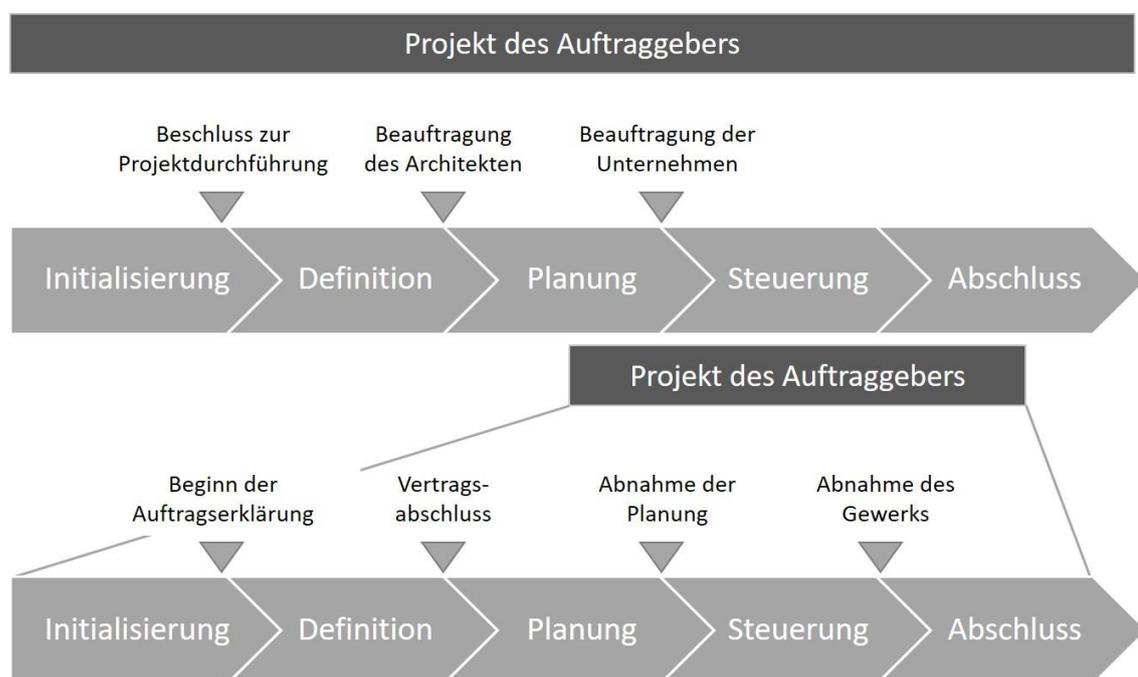


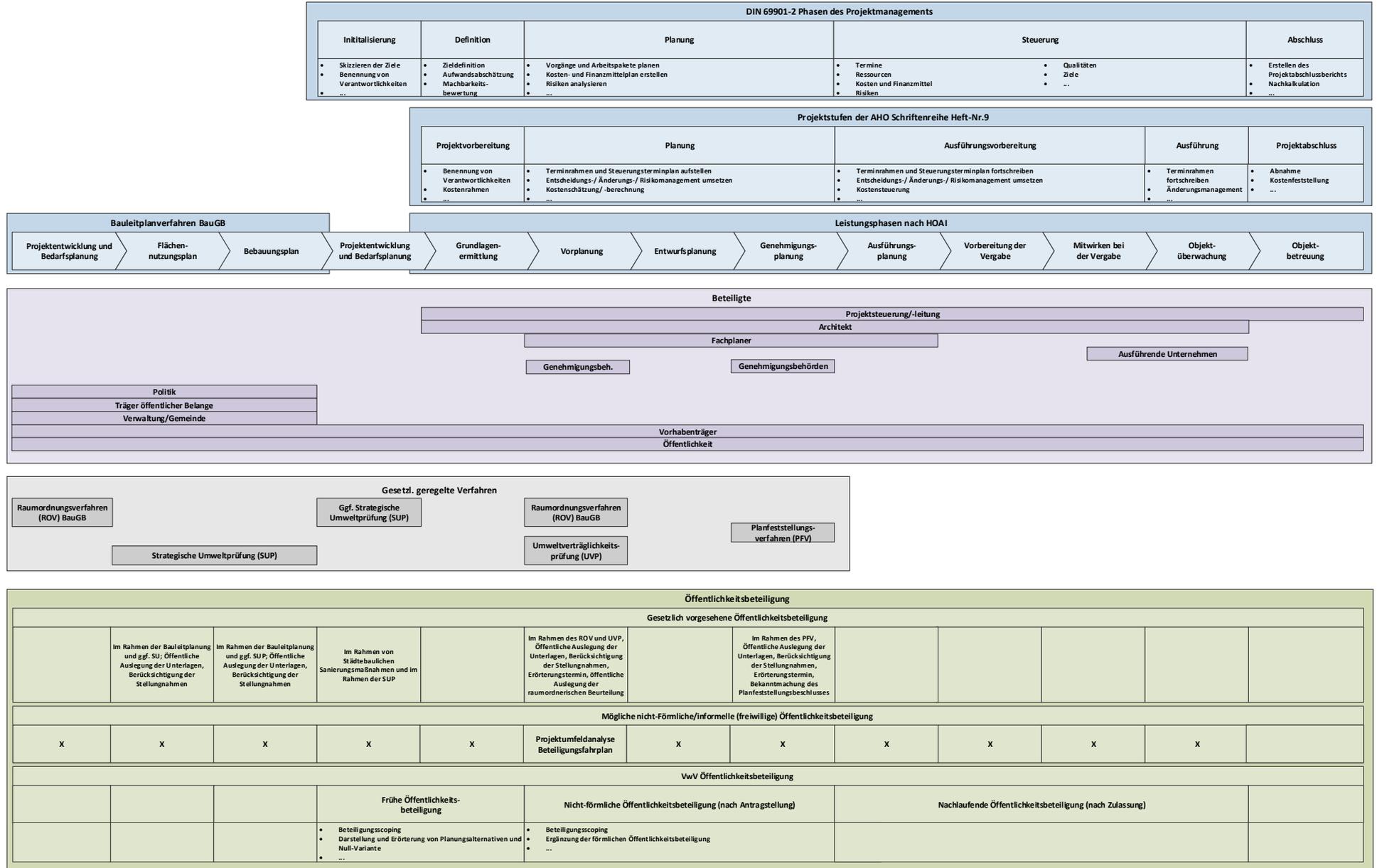
Abbildung 15: Phasen des Projektmanagements nach DIN 69901-2 in Anlehnung an (Geckler 2013, S. 51)

Von Seiten der Öffentlichkeit wird eine erhöhte Transparenz der Planungs- sowie Entscheidungsvorgänge gefordert, um die Anregungen und Ideen der Öffentlichkeit in der

Planung von Bauvorhaben zu berücksichtigen (Voss 2017). Generell gilt es zu klären, wann der bestmögliche Zeitpunkt für eine frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung ist. Hierzu wurden auf Basis der untersuchten Literatur die einzelnen Schritte der formellen und informellen Öffentlichkeitsbeteiligung den Leistungsphasen der HOAI, den Projektstufen der AHO-Schriftenreihe Heft-Nr. 9 sowie den Phasen des Projektmanagements nach DIN 69901 zugeordnet. Abbildung 16 stellt die chronologische Abfolge der unterschiedlichen Verfahren sowie mögliche Beteiligte eines Bauvorhabens dar. Zusätzlich ist die formelle und informelle ÖB den Verfahren zugeordnet. Mögliche Zeitpunkte informeller ÖB werden mit Kreuzen dargestellt. Zuletzt wird auch die ÖB der Verwaltungsvorschrift des Landes Baden-Württembergs (VwV) den Verfahren zugeordnet.

Frühe, formelle Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren finden vor allem im Bauleitplanverfahren statt. Es ist deshalb sinnvoll, diese durch informelle Verfahren zu ergänzen. In der Bauleitplanung müssen insbesondere soziale, wirtschaftliche und umweltschützende Belange und Anforderungen an Bauvorhaben berücksichtigt werden (BauGB §2 Abs. 4). Der Öffentlichkeit sollte an dieser Stelle die Möglichkeit gegeben werden, bei der Ausrichtung der Art und Nutzung von Bauflächen mitentscheiden zu können. Hierdurch können Vorhabenträger bei der späteren Projektentwicklung Grundsatzdiskussionen über die Flächennutzung vermeiden. Für ein bestimmtes Vorhaben sollte jedoch in der Projektentwicklung (nach DIN 69901 „Initialisierung“) eine erneute projektspezifische Öffentlichkeitsbeteiligung stattfinden. So können Ideen und Anregungen für ein konkretes Bauvorhaben berücksichtigt werden. Grundsätzlich gilt es, die Öffentlichkeit zusätzlich auch während der Ausführung (Nachlaufende Öffentlichkeitsbeteiligung) über das Bauvorhaben zu informieren, um Konflikte zu vermeiden (ZSV 2014).

Abbildung 16: Zuordnung der Öffentlichkeitsbeteiligung zu den Phasen der HOAI und der DIN 69901 (2009-02) sowie zu den Projektstufen der AHO Schriftenreihe Heft-Nr. 9 (Ausschuss der Verbände und Kammern der Ingenieure und Architekten für die Honorarordnung 2009)



## 2.7 Kommunikation in der Öffentlichkeitsbeteiligung bei Bau- und Infrastrukturvorhaben

In diesem Kapitel werden die Grundlagen von Kommunikation im Allgemeinen und im Zusammenhang mit der Öffentlichkeitsbeteiligung dargestellt. Es wird dabei auf die sozialen Milieus in Deutschland eingegangen, die bei der Kommunikation in der Öffentlichkeitsbeteiligung eine wichtige Rolle spielen.

### 2.7.1 Kommunikationsquadrat nach Schulz von Thun

Der Hamburger Psychologe Schulz von Thun veröffentlichte 1981 eines der bis heute bekanntesten Kommunikationsmodelle (Friedemann 2018): das Kommunikationsquadrat bzw. das 4-Ohren-Modell. Eine Mitteilung enthält stets vier Botschaften. Dies bedeutet, dass der Kommunikator unweigerlich immer vier Mitteilungen sendet (Gutknecht 2013).

Folgende Phänomene lassen sich am besten anhand Abbildung 17 erklären.



Abbildung 17: Kommunikationsquadrat von Schulz von Thun (Gutknecht 2013)

Das Kommunikationsquadrat verdeutlicht, dass der Sender jeweils mit einer Äußerung gleich vier Botschaften versendet:

- Sachinhalt
- Selbstkundgabe
- Beziehungshinweis
- Appell

Ein Empfänger nimmt immer diese vier Aspekte einer Äußerung wahr.

Der Sachinhalt ist der Inhalt einer Mitteilung in objektiver Form. Jede Mitteilung stellt zudem eine Beziehung zwischen Sender und Empfänger dar. So spiegeln die Art der Formulierung und der Tonfall wider, wie der Sender seinem Kommunikationspartner gegenübersteht. Diese Botschaft einer Mitteilung ist der Beziehungshinweis. Des Weiteren enthält jede Mitteilung auch eine Selbstkundgabe. Mit seiner Äußerung sagt der Sender zugleich etwas über sich selbst aus. Mit dem Appell einer Mitteilung möchte der Mensch seinen Gegenüber beeinflussen und dessen Handeln oder Denken verändern.

Die vier Seiten einer Äußerung lassen sich anhand eines Beispiels darstellen. Gutknecht (2013) verdeutlicht dies mit der Aussage: »Es ist kalt«. Der Sender offenbart sich selbst, indem er dem Empfänger der Nachricht mitteilt, dass ihm kalt ist. Die Botschaft der Sachebene lautet, dass der Ort an dem die Gesprächspartner sich befinden, kühler ist als an anderen Orten. Der Appell kann sich an den Empfänger mit der Aufforderung richten, das Fenster zu schließen oder die Heizung aufzudrehen. Der Beziehungshinweis beachtet den Tonfall des Senders, ob es sich um eine nette Bitte oder um einen Befehl handelt.

Kommunikation ist also deshalb so kompliziert, weil eine Mitteilung nach Schulz von Thun immer vier unterschiedliche Botschaften enthält. Nicht immer werden alle Botschaften absichtlich übermittelt. Prinzipiell entscheidet der Empfänger der Nachricht, auf welche der vier Botschaften er reagiert (Karmasin et al. 2013). Entscheidend bei der Kommunikation ist demnach nicht ausschließlich der Sachinhalt, sondern auch die Art und Weise wie der Sachinhalt vermittelt wird. Dabei ist zu beachten, dass der Sender nicht immer Einfluss auf die Art und Weise der Vermittlung nehmen kann, weil der Empfänger häufig (unbewusst) auf nur bestimmte Botschaften verstärkt reagiert.

### 2.7.2 Lasswell-Formel

Der Kommunikations- und Politikwissenschaftler Harold Dwight Lasswell veröffentlichte 1948 einen Aufsatz zur *Struktur und Funktion von Kommunikation in der Gesellschaft* (Cobley 2006). In diesem Aufsatz beschreibt er den Akt der Kommunikation mit der Beantwortung folgender Frage:

„Who says what in which channel to whom with what effect? “

(Übersetzung dt.: Wer sagt was in welchem Kanal zu wem mit welchem Effekt?)

Dieser Satz ist auch unter dem Namen Lasswell-Formel oder unter den 5 Ws bekannt und wird bis heute in der Medien- und Kommunikationsforschung zitiert (Sander et al. 2008).

Die Lasswell-Formel ist für die Vorbereitung einer Öffentlichkeitsbeteiligung sehr nützlich. Mit den 5-Ws gibt sie die Vorgehensweise zur Vorbereitung einer Öffentlichkeitsbeteiligungsmaßnahme in drei Schritten vor. Im ersten Schritt sollte festgelegt werden, wer im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung als Kommunikator fungiert. Im zweiten Schritt gilt es zu definieren, welcher Inhalt kommuniziert wird. Im dritten Schritt soll dazu den Kommunikationskanal bestimmen, der die Form Kommunikation zwischen den Beteiligten vorgibt. Hierbei gilt zu beachten, dass der Kommunikator immer vier Botschaften vermittelt (siehe vorangegangenes Kapitel).

Die 5 W's werden kurz in Relation zum Thema Öffentlichkeitsbeteiligung bei Bau- und Infrastrukturprojekten erläutert.

***Who?:***

Das *Wer* bezieht sich im Kontext der Öffentlichkeitsbeteiligung auf die Vorhabenträger, die als Sender von Informationen und Inhalt auftreten. Es ist das Pendant zum Sender im Kommunikationsquadrat von Schulz von Thun.

***What?:***

Beim *Was* geht es um die Inhalte, die kommuniziert werden sollen. Hierbei kann es sich um Informationen handeln, die sich mit den Themen von Bau- und Infrastrukturprojekten beschäftigen.

***Which channel?:***

Der *Kommunikationskanal* vereinigt zweierlei Aspekte: Vor der Beteiligung der Bürger sollte der Kommunikationskanal zwischen den Anspruchsgruppen bestimmt werden. Der zweite Aspekt bezieht sich auf die jeweilige Beteiligungsform der Kommunikationskanäle, die von den Teilnehmern genutzt werden.

***To whom?:***

Das *Zu Wem* bezieht sich auf die Zielgruppen entsprechend dem Empfänger im Kommunikationsquadrat von Schulz von Thun. Hier geht es um die Kommunikationsprozesse zwischen den verschiedenen Anspruchsgruppen, die sich tatsächlich beteiligen. Zum Beispiel stellt sich die Frage, welche Milieus ausschließlich Interesse äußern, sich aktiv zu beteiligen, und welche Milieus sich tatsächlich beteiligen.

***With what effect?:***

Der *Effekt* bezieht sich auf die Wirkung des kommunizierten Sachverhalts oder des Teilhabens und des Miteinanders der verschiedenen Anspruchsgruppen. Die Wirkung hängt dabei von den vier Botschaften, die ein Sender bei der Kommunikation vermittelt, ab. Ein Sender innerhalb einer ÖB bei Bau- und Infrastrukturprojekten kann immer einer Anspruchsgruppe mit individuellen Interessen zugeordnet werden. Entsprechend der individuellen Interessen unterscheiden sich die vier Botschaften von Sendern unterschiedlicher Anspruchsgruppen oder auch Interessensgruppen innerhalb der Bürger.

**2.7.3 Watzlawicks Axiome**

Paul Watzlawicks fünf Axiome der Kommunikation stellen einen Versuch dar, für den Akt der Kommunikation pragmatische Regeln aufzustellen (Reinecke 2008). Für Watzlawick ist die Kommunikation eine menschliche Interaktion zwischen verschiedenen Personen. Während dem Kommunikationsprozess werden im Wechsel Mitteilungen zwischen den Gesprächspartnern ausgetauscht.

Die fünf Axiome Watzlawicks lauten (Reinecke 2008, S. 4):

1. *„In einer sozialen Situation kann man nicht nicht kommunizieren.*
2. *Jede Kommunikation hat einen Inhalts- und einen Beziehungsaspekt, derart, dass letzterer den ersteren bestimmt und daher eine Metakommunikation ist.*
3. *Die Natur einer Beziehung ist durch die Interpunktionen der Kommunikationsabläufe seitens der Partner bedingt.*
4. *Menschliche Kommunikation bedient sich digitaler und analoger Modalitäten.*
5. *Zwischenmenschliche Kommunikationsabläufe sind entweder symmetrisch oder komplementär, je nachdem, ob die Beziehung zwischen den Partnern auf Gleichheit oder Unterschiedlichkeit beruht.“*

Nachfolgend werden die Axiome erläutert:

***Axiom 1: „Man kann nicht nicht kommunizieren.“***

Dieses Axiom bezieht sich auf alle sozialen Situationen. Auch bei aktiver Verweigerung von Kommunikation, Ignorieren von Kommunikationssignalen, findet eine Kommunikation statt. Es wird signalisiert, dass im Moment kein Interesse an einer Kommunikation besteht. Als Beispiel nennt das vhw-Kommunikationshandbuch den Fall des Wartezimmers (Gutknecht 2013). Sobald zwei oder mehrere Personen sich im gleichen Raum befinden, findet eine Kommunikation statt, auch wenn keine Unterhaltung stattfindet. Das

Lesen einer Zeitung wird in diesem Fall als nonverbale Kommunikation angesehen. Es kann signalisieren, dass man nicht angesprochen werden möchte.

***Axiom 2: „Jede Kommunikation hat einen Inhalts- und einen Beziehungsaspekt.“***

Gemäß Watzlawick enthält jede Art - entsprechend dem Kommunikationsquadrat nach Schulz von Thun (siehe Abbildung 17) - von Kommunikation neben der reinen Sachinformation auch noch einen Hinweis wie der Empfänger den Inhalt vom Sender verstehen soll und in welcher Beziehung Sender und Empfänger zueinander stehen. Gutknecht gibt zu bedenken, dass oft der Beziehungsaspekt eine wichtigere Rolle einnimmt als der Sachinhalt und beide Aspekte sich durchaus widersprechen können. In diesem Fall ist die Art und Weise wie der Sender mit dem Zuhörer kommuniziert von größerem Belang als der Inhalt der Botschaft. *„Der Beziehungsaspekt wird dabei meist über die nonverbale Kommunikation vermittelt und ist die Mimik, Gestik, der Tonfall nicht dem Inhalt angemessen, dann steht der Beziehungsaspekt schnell im Vordergrund und widerspricht ggf. sogar dem Inhaltsaspekt“* (Gutknecht 2013, S. 123).

***Axiom 3: „Die Natur einer Beziehung ist durch die Interpunktionen der Kommunikationsabläufe seitens der Partner bedingt.“***

Gutknecht (Gutknecht 2013) schreibt, dass jeder Mensch die Welt anders wahrnimmt und sich somit seine eigene Wirklichkeit auf den eigenen Erfahrungen aufbaut. Dadurch bedingt gilt für ihn, dass seine Sichtweise die richtige sein muss. Diese aufgebaute Wahrheit leitet im Anschluss das weitere Handeln ein. Daraus folgert die Gutknecht, dass *„was für den einen bspw. Ursache für einen Konflikt ist, kann für den anderen Wirkung sein“* (Gutknecht 2013, S. 124).

***Axiom 4: Menschliche Kommunikation bedient sich digitaler und analoger Modalitäten.“***

*„Es ist fast unmöglich, Beschwerden, Kritik oder Ablehnung über E-Mail zu kommunizieren, ohne dass die Gefahr besteht, dass die inhaltliche Botschaft falsch verstanden (Axiom 2) oder nach häufigem Hin- und Hermailen unterschiedlich interpretiert wird (Axiom 3)“* (Reinecke 2008, S. 7). Gutknecht erklärt, dass Watzlawick zwei Möglichkeiten unterscheidet, wie Objekte dargestellt und somit Inhalt einer Konversation werden. Auf der einen Seite gibt es die analoge Möglichkeit, welche auf Symbolen beruht, auf der anderen Seite die digitale, welche mit Namen arbeitet.

***Axiom 5: „Zwischenmenschliche Kommunikationsabläufe sind entweder symmetrisch oder komplementär, je nachdem, ob die Beziehung zwischen den Partnern auf Gleichheit oder Unterschiedlichkeit beruht.“***

„Das Axiom besagt, dass symmetrische soziale Beziehungen danach streben, Gleichheit zwischen den Partnern herzustellen, während komplementäre Beziehungen gerade von der Unterschiedlichkeit (und häufig der Unterordnung eines Partners) leben“ (Reinecke 2008, S. 8). Als Beispiel für eine komplementäre Kommunikation nennt Gutknecht (2013) die Kommunikation zwischen einem Vorgesetzten und seinem Mitarbeiter. Im Falle von sog. Milieus können auch komplementäre Situationen entstehen, wenn ein Milieu sich in einer höheren Position sieht, das andere Milieu jedoch von einer symmetrischen Kommunikation ausgeht.

#### **2.7.4 Sinus-Milieus und Kommunikation**

„Verstehen, was Menschen bewegt“ (Sinus-Institut 2018). Unter diesem Leitmotiv befasst sich das Sinus-Institut mit den Lebensstilen und Werthaltungen der Menschen. Ein zentrales Forschungsgebiet des Sinus-Instituts ist die Milieuforschung; dabei stützt sich das Sinus-Institut auf folgende Begriffsdefinition von Hradil (2005):

*„Milieus fassen Gruppen Gleichgesinnter zusammen, die gemeinsame Werthaltungen und Mentalitäten aufweisen und auch die Art gemeinsam haben, ihre Beziehungen zu Mitmenschen einzurichten und ihre Umwelt in ähnlicher Weise zu sehen und zu gestalten.“*

Bei der Milieuforschung werden Menschen anhand harter und objektiver Fakten sowie ihrer Grundeinstellungen, Wertorientierung, Lebensziele, Konsummuster, Lebensstile usw. eingruppiert (Gutknecht 2013). Anhand Abbildung 18, der sogenannten „Kartoffelgrafik“, lassen sich insgesamt zehn Milieus unterscheiden. Die Abszisse spiegelt die Grundorientierung der Gesellschaft wider, von traditionell bis zu neuorientiert, modern. Die Ordinate zeigt die soziale Lage der Bevölkerungsschicht. Die gezeigte Abbildung unterscheidet sich leicht von der von Gutknecht (2013) verwendeten Grafik, da in den letzten Jahren kleine Änderungen in der Darstellung der Milieus vorgenommen wurden: Neben den dargestellten Prozentsätzen ist das Milieusegment der Experimentalisten, welche ein Bestandteil der Expeditiven war, verschwunden.

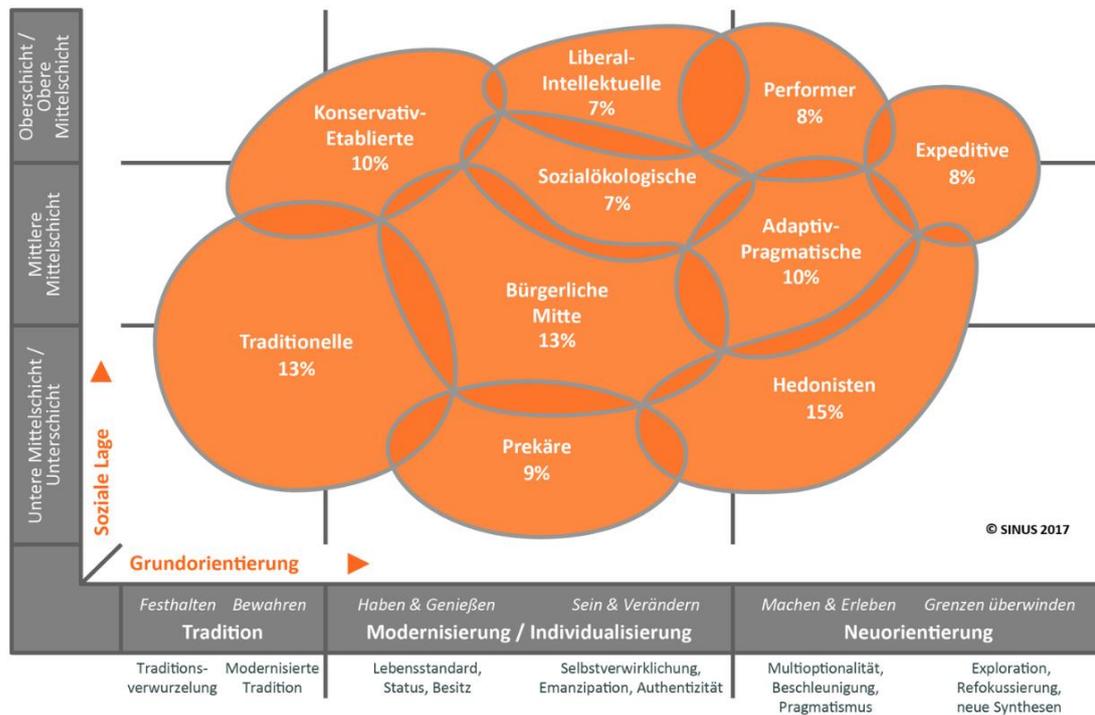


Abbildung 18: Sinus-Milieus in Deutschland 2017 (Sinus-Institut 2017)

Wegen der Vielfalt und Komplexität der verschiedenen Milieus hat sich Gutknecht (2013) dafür entschieden, eine Gruppierung einzuführen, um Menschen mit ähnlicher Grundeinstellung in Milieusegmente zuzuordnen. Die Gruppierung der Milieus in einzelne Segmente erfolgte über die soziale Lage aber auch hinsichtlich der Einstellung zur Partizipation und Engagement im öffentlichen Leben.

Insgesamt hat Gutknecht (2013) fünf Milieusegmente definiert (siehe Tabelle 5).

Tabelle 5: Milieusegmente und die dazugehörigen Milieus (Gutknecht 2013)

<b>Milieusegmente</b>	<b>Dazugehörige Milieus</b>
die Gesellschaftlichen Leitmilieus	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Konservative Etablierte</li> <li>• Liberal Intellektuelle</li> <li>• Performer</li> </ul>
die Kritisch-Kreativen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Expeditiv</li> </ul>
der (Bürgerliche) Mainstream	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sozialökologisch</li> <li>• Bürgerliche Mitte</li> <li>• Adaptiv-Pragmatische</li> </ul>
die Traditionellen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Traditionelle</li> </ul>
die Prekären Milieus	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prekäre</li> <li>• Hedonisten</li> </ul>

Zur weiteren Vertiefung der einzelnen Milieus sei an dieser Stelle auf das vhw-Kommunikationshandbuch von Gutknecht (2013) verwiesen.

Gutknecht (2013) überträgt das Modell des Kommunikationsquadrats nach Schulz von Thun auf die von ihr definierten Milieus. Durch die kommunikativen Vorlieben der einzelnen Milieus kommunizieren diese über verschiedene Seiten einer Botschaft. Bspw. hat die Bürgerliche Mitte einen ausgeprägten Sinn für Harmonie, sodass Gutknecht (2013) schlussfolgert, dass dieses Milieu recht empfindsam gegenüber der Beziehungshinweis-Seite der Botschaft ist.

Die Performer tendieren eher zu einer sachlichen Kommunikation. Ihre Handlungsebene konzentriert sich hauptsächlich auf die Sachinhalte, also auf Daten und Fakten. Durch diese Unterschiede zwischen der Bürgerlichen Mitte und den Performern können Konflikte entstehen. Die sachliche Ebene der Performer wirkt auf die beziehungsfreundliche Bürgerliche Mitte abwesend, unhöflich und überheblich. (Gutknecht 2013)

Auf Grund der Forschungen von Gutknecht (2013) liegt die Annahme nahe, dass jedes Milieusegment eigene Vorlieben bei der Partizipation hat. D.h. bestimmte Milieus werden sich bei einigen Formen der Beteiligung bereitwilliger erklären, aktiv mitzuwirken als bei bestimmten anderen Partizipationsformen. Als Beispiel nennt hierfür Gutknecht

(2013) den Fall, dass z.B. das Kritisch-Kreative Milieusegment eine Beteiligung bei einer Bürgerversammlung als Herausforderung auffassen könnte und dort aggressiv und provokant auftritt. Bei den Prekären Milieusegmenten kann die Einladung zu einer Bürgerversammlung abschreckend wirken, da sich die Vertreter der kommunalen Politik auf einer anderen sozialen Ebene befinden wie das Prekäre Milieusegment und dieses sich von den Vertretern eingeschüchtert fühlt.

Reibungspunkte entstehen vor allem dann, wenn der Beziehungspunkt (*Watzlawick*) bzw. die Beziehungsseite (*Schulz von Thun*) einer Nachricht von größerer Wichtigkeit ist als die Botschaft an sich. In diesem Fall geht es für die Beteiligten nicht mehr um die zu übermittelten Informationen, sondern in welcher Beziehung der Kommunikationspartner zu seinem Gegenüber steht. Für die Milieus gilt, dass vor allem die Gesellschaftlichen Leitmilieus, welche die obere soziale Schicht repräsentieren, sachlich und dominant agieren. Die Gesellschaftlichen Leitmilieus wollen zielorientiert vorgehen und Ergebnisse liefern, was durch Dominanz und Sachlichkeit bewerkstelligt wird. Der Bürgerliche Mainstream nimmt dieses Auftreten der Gesellschaftlichen Leitmilieus jedoch u. U. als Arroganz und „Besserwisserei“ wahr. Somit agieren die beiden Milieus gezwungenermaßen auf einer komplementären Ebene, wodurch Konfliktpunkte entstehen können. Besonders die Traditionellen und der Bürgerliche Mainstream begegnen dem Verhalten des Leitmilieus mit Rückzugstrategien, mit der Konsequenz, dass sich der Kommunikationsablauf entsprechend des Milieus anders strukturiert (siehe Axiom Kap. 2.7.3): Die Rückzugstrategie motiviert die Leitmilieus noch dominanter aufzutreten, da sie offensichtlich so die Oberhand erlangen, ohne zu bemerken, dass das dominante Verhalten den Rückzug des Bürgerlichen Mainstreams bzw. der Traditionellen bewirkt.

Es zeigt sich, dass einige Milieus gerne auf gleicher Ebene kommunizieren, andere auf verschiedenen Ebenen. Kommunikation auf unterschiedlichen Ebenen können dabei Meinungsverschiedenheiten und Streitigkeiten hervorrufen. Insofern sollte bei der Öffentlichkeitsbeteiligung auf den einzelnen Intensitätsstufen den Milieus angepasste Methoden verwendet werden, sodass möglichen Konflikten zwischen den Milieus vorgebeugt werden kann. Bei den Öffentlichkeitsbeteiligungsintensitätsstufen *Konsultation* und *Kooperation* sollte besonders darauf geachtet werden, dass sogenannte Prozessbegleiter, Moderatoren und Mediatoren darauf geschult sind, die unterschiedlichen Milieus zu erkennen und dementsprechend mit ihnen zu kommunizieren.

## 3 Konfliktmanagement und Öffentlichkeitsbeteiligung

### 3.1 Konflikttheorie und Grundlagen zum Konfliktmanagement

#### 3.1.1 Definition des sozialen Konflikts

Eine frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung bei Bau- und Infrastrukturprojekten schließt Konflikte nicht aus. Information und Konsultation führen nicht zwangsläufig zu einem Konsens über ein Bauvorhaben in der Öffentlichkeit. Es kann vorkommen, dass vereinzelt Bürger, Vereine oder Verbände mit den Gegebenheiten eines Vorhabens nicht einverstanden sind oder die Meinungen so stark divergieren, dass sich Konflikte zwischen den Parteien etablieren. Hierbei gilt es, die Konfliktparteien abzuholen und in einer strukturierten Weise den Konflikt zu bearbeiten, sodass ein Vorhaben im Einvernehmen aller Parteien aus- bzw. weitergeführt werden kann. Dies lässt sich über ein konstruktives Konfliktmanagement mit dem Einsatz adäquater Konfliktlösungsverfahren erreichen. Dabei sollen die in den Beteiligungsleitlinien verschiedener Kommunen enthaltenen Methoden und Instrumente zur Öffentlichkeitsbeteiligung unterstützend wirken.

Die in diesem Kapitel behandelte Konflikttheorie dient dazu, Verständnis von Konflikten zu schaffen. Nur wenn Konfliktursachen und -abläufe verstanden worden sind und allgemeine Aussagen zur Entstehung und Eskalation von Konflikten bei Bau- und Infrastrukturprojekten daraus abgeleitet werden können, können Prognosen über zukünftige Konfliktgeschehen angestellt werden, sodass diese mittels präventiver Maßnahmen verhindert oder zumindest eingedämmt werden können. Durch die Erkenntnisse der Konflikttheorie können darüber hinaus Konfliktregelungen erarbeitet werden (vgl. Thorsten Bonacker 2005).

Um ein besseres Verständnis von Konflikten zu bekommen und davon, welche Rolle Konflikte in einer Gesellschaft spielen, bedarf es zunächst einer Definition des Konfliktes. In der Literatur gibt es keine einheitliche Definition. Viele bekannte Autoren umschreiben Konflikte auf unterschiedliche Weise.

Der Soziologe Ralf Dahrendorf beschreibt den Konflikt als ein „*notwendiges Element allen gesellschaftlichen Lebens*“ (Ralf Dahrendorf 1961, S. 12). Konflikte dienen dem sozialen Gleichgewicht. Durch ihre Funktionalität kann sozialer Wandel überhaupt erst

stattfinden. Coser (1965) zeigt auf, dass Konflikte nicht ausschließlich Instabilität in der sozialen Gesellschaft hervorrufen, sondern auch zur Stabilität und Erwartungssicherheit zwischen den Konfliktparteien beitragen können.

Eine präzise und dem wissenschaftlichen Stand entsprechende Definition liefert Friedrich Glasl. Dieser beschreibt den sozialen Konflikt als *„eine Interaktion zwischen Aktoren (Individuen, Gruppen, Organisationen, usw.), wobei wenigstens ein Akteur eine Differenz bzw. Unvereinbarkeiten im Wahrnehmen und im Denken bzw. Vorstellen und im Fühlen und im Wollen mit dem anderen Akteur (den anderen Aktoren) in der Art erlebt, dass beim Verwirklichen dessen, was der Akteur denkt, fühlt oder will eine Beeinträchtigung durch einen anderen Akteur (die anderen Aktoren) erfolge“* (Glasl 2013, S. 17). Seine Definition sozialer Konflikte ist dabei eine Synthese der Konfliktdefinitionen von mehreren international anerkannten Wissenschaftlern auf dem Gebiet der Konfliktforschung, darunter u.a. Ken Thomas, Hugo Prein und Bruno Rüttinger (vgl. Glasl 2013). Sie schließt bestimmte Kriterien der Entstehung eines Konfliktes und Wahrnehmungskriterien eines Konfliktes aus Sicht der Akteure mit ein. Laut Definition herrscht erst dann ein Konflikt zwischen zwei oder mehreren Akteuren, wenn einer der Akteure eine Unvereinbarkeit im Denken und/oder im Fühlen und/oder im Wollen sowie im Handeln empfindet. Dabei ist die Unvereinbarkeit im Handeln eine notwendige Bedingung, damit von einem Konflikt gesprochen werden kann. Nur durch eine Aktion (Handeln), wie z.B. der Kommunikation zwischen zwei Parteien, kann sich ein Konflikt etablieren. Eine gedankliche Auseinandersetzung einer Unvereinbarkeit eines Akteurs durch z.B. Fühlen („innerer Konflikt“) löst noch keinen Konflikt aus.

### **3.1.2 Konfliktenstehung**

Nach Giegel (1998) bildet die Konfliktgrundlage immer ein latenter (verzögerter, nicht erkennbarer) Konflikt, der sich zuletzt durch die Kommunikation (= Handeln) zwischen den Konfliktparteien zu einem manifesten (erkennbaren) Konflikt transformiert (Braun 2012). Eine Konfliktbearbeitung setzt beim manifesten Konflikt an und löst diesen oder „lässt“ ihn eskalieren (siehe Abbildung 19). Ob der manifeste Konflikt eskaliert oder sich bewältigen lässt, wird von einer staatlichen Intervention (z.B. Anhörungsverfahren, Prozessmoderation, etc.) beeinflusst. Diese kann auch schon vor der Konfliktgenerierung einsetzen (institutionelle Regelung, Abbildung 19) und so gegebenenfalls zur Konfliktprävention beitragen (vgl. Giegel 1998).

Im Zusammenhang mit der informellen und frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung, die letztlich der Vorhabenträger aus Eigeninteresse anregen sollte, wäre eine frühzeitige Einbindung von Bürgern in die Planungsphase zur Vermeidung eines Konflikts bzw. zur Reduzierung des Konfliktpotentials Teil der Konfliktbearbeitung bzw. -lösung. Dies kann bedeuten, dass die Bürger bei der Projektentwicklung auch über das „Ob“ (im Sinne von: ob überhaupt ein Vorhaben umgesetzt werden soll) und das „Wie“ (d.h. über Randbedingungen und die Art der Ausführung eines Vorhabens) mitentscheiden dürfen.

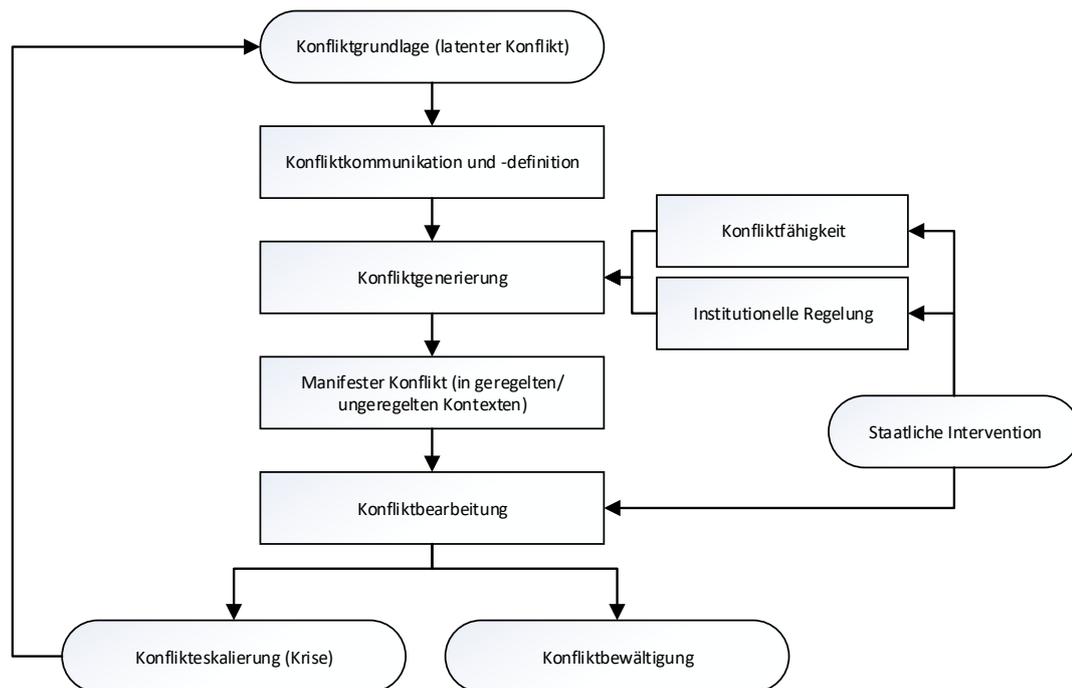


Abbildung 19: Modell der Konfliktgenerierung (vgl. Giegel 1998)

Die Information ist eine notwendige und die Mitwirkung und –entscheidung über Vorhaben eine hinreichende Bedingung für die ÖB. Gerade bei der Mitwirkung, wenn Meinungen und Beiträge ausgetauscht werden, bilden sich unterschiedliche Interessenslager. Dadurch besteht auch ein großes Konfliktpotential und somit die Gefahr einer Konflikteskalation. Unterstützt wird diese These von Coleman, der in einer These behauptet, dass sich Konflikte generell durch Partizipation verstärken können (Coleman 1957). Insofern sollte in jedem Fall im Rahmen der Mitwirkung ein Konfliktmanagement zum Einsatz kommen.

## 3.2 Interventionsorientierte Konflikttypologie

Die interventionsorientierte Konflikttypologie nach Glasl (2013) befasst sich mit der Charakterisierung von Konflikten. Hierzu wird ein Konfliktrahmen, eine Kategorisierung und Erscheinungsformen von Konflikten betrachtet. Nachfolgend werden die einzelnen Bestandteile der Konflikttypologie beschrieben.

### 3.2.1 Konfliktrahmen

Glasl (2013, 68 ff) beschreibt einen Konfliktrahmen (die Arena), innerhalb dessen zwischen mikro-, meso- und makro-sozialen Konflikten unterschieden wird. Konflikte, die im mikro-sozialen Rahmen ausgetragen werden, finden zwischen zwei oder mehreren Einzelpersonen oder in kleinen Gruppen statt. Die Personen sind sich untereinander bekannt und die Interaktionen kennzeichnen sich durch direkte Konfrontation. Konflikte im meso-sozialen Konfliktrahmen gehören zumeist mehrere Personen oder Personengruppen an. Dabei findet die Kommunikation zwischen den Parteien innerhalb eines Konflikts oftmals über Mittelspersonen (Repräsentanten, Exponenten) statt. Im meso-sozialen Konfliktrahmen können einzelne Personen einer Partei durch die Ziele, Aufgaben und Organisation der Gruppe in ihrem Denken und Fühlen beeinflusst werden. Das Meinungsbild eines Einzelnen kann somit aus einer Gruppendynamik heraus entstehen bzw. verändert oder geformt werden. Noch komplexer wird es im makro-sozialen Konfliktrahmen, in dem Konflikte zwischen Gesellschaften, Interessensverbänden oder politischen Gruppierungen vorherrschen können. Die öffentliche Meinung setzt sich dabei nicht nur aus der Meinung des Einzelnen oder der Gruppen zusammen, sondern wird auch von Politik und Kultur beeinflusst. Nicht Mittelspersonen, sondern Medien sorgen zumeist auf makro-sozialer Ebene für die Kommunikation und den Informationsaustausch zwischen den Parteien. Bei einseitiger, verzerrter oder falscher Berichterstattung der Medien besteht die Gefahr der Befeuerung von Konflikten, sodass es schnell zu einer eigentlich vermeidbaren Eskalation zwischen den Gegenparteien kommen kann.

Konflikte bei Bauprojekten finden sich in allen drei beschriebenen Rahmen wieder. Konflikte zwischen dem Bauherrn und dem Auftragnehmer können in den mikro-sozialen Rahmen eingeordnet werden. Die Gegenparteien bestehen jeweils aus Vertreter der Parteien, die sich kennen. Dahingegen sind Konflikte, die bei einer Öffentlichkeitsbeteiligung entstehen, zumeist entweder meso-soziale oder makro-soziale Konflikte. Bei diesen treten sich kollektive Gebilde als Gegenparteien, also Personengruppen oder Verbände,

gegenüber, wobei sogenannte Exponenten oder Repräsentanten als Sprachrohr der Personengruppen bzw. Verbände dienen und für die Kommunikation zwischen den Parteien sorgen (vgl. Glasl 2013). Sobald sich die Politik mit einmischt und der Konflikt im Zusammenhang mit dem Vorhaben medienwirksam wird, kann er sich auch auf den makro-sozialen Rahmen erweitern. Grundsätzlich ist es bei Bauprojekten nicht unwahrscheinlich, dass ein meso-sozialer Konflikt in einen makro-sozialen Konflikt übergeht. Die Kenntnisse über die Unterscheidung zwischen den verschiedenen Konfliktrahmen sind wichtig, um das Ausmaß eines Konfliktes einzuschätzen und dementsprechende Maßnahmen des Konfliktmanagements zu ergreifen. Dass ein Konflikt eine viel größere Anzahl an Beteiligten durch seine negative Entwicklung (Eskalation) anziehen kann, ist besonders bei Stuttgart 21 beobachtbar gewesen. Im Allgemeinen gilt es, den Konflikt in seinem Ausmaß und seiner Reichweite einzudämmen und zu kontrollieren, da u.a. die Konsequenzen einer Konfliktausweitung erhöhter (finanzieller und personeller) Aufwand für die Öffentlichkeitsbeteiligung bzw. das Konfliktmanagement bedeuten können.

### 3.2.2 Konfliktkategorien

Für die Konfliktbehandlung ist es hilfreich, Konflikte zu kategorisieren, einzuordnen und zu charakterisieren. Eine neutrale Drittpartei kann dadurch je nach Konfliktkategorie eine passende Interventionsstrategie wählen und dementsprechend agieren. Im Folgenden werden die verschiedenen Konfliktkategorien erläutert.

Beck und Schwarz (2008) kategorisieren Konflikte in folgende Konfliktkategorien:

- materielle, substantielle „Issue-Konflikte“ um begrenzte Mittel wie Geld, Instrumente, Verantwortung
- immaterielle, affektive Konflikte, bei denen Eigenschaften und Verhaltensweisen der Konfliktparteien im Mittelpunkt stehen
- nach Sachgebieten geordnete Interessen- und Wertkonflikte
- nach Sachkonflikten geordnete Ziel- und Mittelkonflikte um Leitsätze, Kompetenzen, Strategien der Unternehmensführung
- strukturorientierte, strategisch-prinzipielle Konflikte um Organisationsstrukturen, systemische Vernetzungen und Kommunikationsstrukturen

Benighaus (2010) nennt zudem noch andere Konfliktkategorien: den kognitiven, normativen und evaluativen Konflikt.

- Beim kognitiven Konflikt verfügen die Gegenparteien über unterschiedliche Wissensgrundlagen über die konkrete Konfliktthematik. Besonders bei

Umweltkonflikten kommt es vor, dass die Parteien auf unterschiedliche Studien zurückgreifen, um die eigene Argumentation zu belegen. Dies hat zur Konsequenz, dass oftmals „aneinander vorbeigeredet“ wird.

- Der normative sowie der evaluative Konflikt können den Interessen- und Wertekonflikten zugeordnet werden. Im normativen Konflikt geht es um Normen und Wertvorstellungen der Gesellschaft. Hierbei spielen moralische Grundsätze („Normen“) eine Rolle, die sich für die Konfliktparteien meistens stark unterscheiden.
- Ähnlich verhält es sich mit dem evaluativen Konflikt. Die Gegenparteien betrachten bei hierbei evaluativen Konflikten völlig unterschiedliche Kriterien zur Bewertung eines Vorhabens. Dies kann dazu führen, dass die Konfliktparteien nicht auf die jeweiligen Argumente der Gegenparteien eingehen.

Vorhabenträger und Öffentlichkeit stellen bei Bauvorhaben des Öfteren die Konfliktparteien dar. Die in diesem Zusammenhang auftretenden Konflikte können oftmals als Interessens- und Wertekonflikte (also auch evaluative und normative Konflikte) sowie immaterielle, affektive, aber auch strukturorientierte, strategisch-prinzipielle Konflikte identifiziert werden. Häufig ist der Konfliktgegenstand zwischen betroffenen Bürgern und Vorhabenträgern der Mangel an Information und Mitentscheidungsmöglichkeit. Dabei handelt es sich um strategisch-prinzipielle Konflikte, bei denen sich der Bürger hintergangen fühlt und sein vermeintliches Mitspracherecht im Sinne einer demokratischen Mitentscheidung Demokratie einfordert. Häufig führen auch die Interessensunterschiede zwischen Vorhabenträger und Öffentlichkeit zu Konflikten. Ein privater Vorhabenträger gewichtet zumeist die Relevanz der Wirtschaftlichkeit seines Vorhabens höher als ökologische und gesundheitliche Aspekte, die wiederum die Öffentlichkeit wichtiger einschätzt.

Bei Konflikten zwischen Bauherren und Auftragnehmern handelt es sich meistens um „Issue-Konflikte“. Hierbei können die Nichteinhaltung von Terminen oder der geforderten Qualität die sogenannten „Issues“ sein. Diese Konflikte werden in dieser Arbeit jedoch nicht betrachtet.

Je nach Konfliktgegenstand kann die Konfliktaustragung logisch-sachlich bzw. emotional oder beziehungsorientiert (vgl. Kellner 1999) sein, was besondere Auswirkungen auf die Kommunikationshaltung der Konfliktparteien hat. Gerade bei affektiven sowie Wertkonflikten gehen oftmals Emotionen der Konfliktparteien mit einher. Die Relevanz der

unterschiedlichen Kommunikation zwischen den verschiedenen Milieus soll an dieser Stelle nochmals hervorgehoben werden. Die Emotionalität der Konfliktparteien nimmt auch mit der Konflikteskalation zu.

Glasl (2013) beschreibt zudem, inwiefern die Konfliktparteien ihr eigenes Anliegen vertreten und welche Auswirkung ihre Zielverfolgung („Reichweite der Bemühungen“) hat. Dabei unterscheidet er zwischen Reibungskonflikt, Positionskampf und Systemveränderungskonflikt. In Reibungskonflikten bleiben die Rollen der Konfliktparteien bestehen. Es geht ihnen hauptsächlich um die Klärung von Streitpunkten. In einem Positionskampf versuchen die Konfliktparteien ihre eigenen Positionen zu verändern, meistens mit dem Ziel mehr Macht oder Handlungsspielraum zu erlangen. Im Systemveränderungskonflikt ist das Ziel der Parteien die Randbedingungen eines vorhandenen Systems zum eigenen Vorteil zu verändern oder das alte System durch ein neues zu ersetzen. Derartige Konflikte entstehen zum Beispiel bei Revolutionen, bei denen das politische System verändert wird.

Ursachen von Konflikten, die bei der Öffentlichkeitsbeteiligung von Bauprojekten auftreten, sind für gewöhnlich Streitpunkte, wie zum Beispiel Art und Auswirkung eines Projekts. Die Kategorisierung strategisch-prinzipielle Konflikte nach Beck und Schwarz gleicht dem von Glasl beschriebenen Systemveränderungskonflikt. Viele Bürger ärgern sich über Vorhaben, weil ihre Meinung nicht berücksichtigt wurde. Das gilt insbesondere für Vorhaben, bei denen der Staat als Vorhabenträger fungiert und für die Umsetzung des Vorhabens Steuermittel verwendet werden. Vor diesem Hintergrund fordert der Bürger, über derartige Projekte direkt mitentscheiden zu dürfen. D. h. es wird eine auf das Vorhaben bezogene Systemänderung zur Umsetzung von staatlich finanzierten Bauvorhaben verlangt. Bei staatlich finanzierten Bauvorhaben soll die Öffentlichkeit inkludiert werden und ggf. über das „Ob“ und „Wie“ eines Vorhabens entscheiden dürfen.

### **3.2.3 Erscheinungsformen von Konflikten**

Innerhalb der von Glasl beschriebenen Arena (mikro-, meso-, makrosoziale Ebenen) lassen sich Konflikte in unterschiedliche Erscheinungsformen einteilen, die für die Interventionen der Konfliktbehandlung eine wichtige Rolle spielen. Während die Konfliktkategorien die Ursachen der Konflikte beschreiben, charakterisiert die Erscheinungsform die Art und Weise, wie ein Konflikt sich nach „außen hin“, d.h. z.B. für Beobachter des Konfliktes, offenbart. Dabei wird zum einen zwischen formgebundenen und formlosen

Konflikten, die beschreiben, ob die Parteien Mittel, wie z. B. Gerichtsverfahren, zur Konfliktbehandlung verwenden, und zum anderen zwischen heißen und kalten Konflikte unterscheiden. Die Unterscheidung „heiß“ und „kalt“ beschreibt das „*soziale Klima*“ (Glasl 2013, S. 74) eines Konfliktes. Nachfolgend werden die verschiedenen Erscheinungsformen dargestellt.

### **Formlose Konflikte**

Formlose Konflikte werden frei von Formen oder Vorgaben der Parteien ausgetragen. D. h. die Konfliktparteien bedienen sich keiner rechtlichen Prozeduren oder Gerichte zur Bewältigung des Konflikts. Der häufigste Grund von formlosen Konflikten ist die Unzufriedenheit der Parteien mit vorhandenen Formen der Konfliktbewältigung. Die Konfliktparteien sehen keinen Nutzen von Prozeduren zur Lösung ihres Konfliktes.

### **Formgebundene Konflikte**

Bei formgebundenen Konflikten greifen die Konfliktparteien auf Institutionen und Prozeduren zurück, mit denen sie den Konflikt zu ihren Gunsten bewältigen bzw. ihr Ziel erreichen können. Bei diesen Prozeduren handelt es sich dann zumeist um rechtliche Verfahren wie Gerichtsverfahren, Schiedskommissionen etc. Diese Art der Konfliktbehandlung wird auch „*Konfliktregelung*“ genannt. Durch die Regelung des Konfliktes wird die Konfliktbehandlung erleichtert. Eine dritte Partei, z.B. ein Gericht, löst den Konflikt durch rechtlich gestützte Untersuchungen zugunsten einer Partei. Es kann auch passieren, dass sich ein Konflikt von einem formgebundenen Konflikt zu einem formlosen Konflikt entwickelt. Dies geschieht insbesondere bei sehr stark eskalierten Konflikten.

### **Heißer Konflikt**

In einem heißen Konflikt versuchen die Parteien ihre persönlichen Vorstellungen und Ideale auf die Gegenpartei zu übertragen. Dabei verlassen sie nicht selten die Sachebene. Regeln und Vereinbarungen werden oftmals ignoriert, um das eigene Ideal durchzusetzen. Heiße Konflikte sind deshalb zumeist „hörbar“ und „fühlbar“ und von hoher Emotionalität geprägt (vgl. Glasl 2013). Gleichzeitig stehen die Parteien in direktem Kontakt. Sie konfrontieren sich und kommunizieren ihr jeweiliges Anliegen. Das wiederum ermöglicht eine Klärung bzw. Schlichtung eines Konflikts.

### **Kalter Konflikt**

Im Gegensatz zu den heißen Konflikten sind kalte Konflikte von außen betrachtet kaum bemerkbar. Die Gegenparteien wirken ruhig und friedlich. Konflikte, denen kein konkreter Gegenstand („Issue“) zugrunde liegt, gestalten sich oftmals als kalt. Gleiches gilt für Konflikte, bei denen Klärungsversuche gescheitert sind. Dadurch, dass die Parteien keine Lösung erkennen können, macht sich Frustration und Enttäuschung breit. Die Konsequenz ist u.a. Resignation der Konfliktparteien. Dies kann dazu führen, dass die Konfliktparteien einem direkten Kontakt zueinander ausweichen. Zur Lösung von kalten Konflikten macht es Sinn, diese „aufzutauen“, sodass sich ein heißer Konflikt etabliert, bei denen sich die Gegenparteien konfrontieren. Dadurch können die Konfliktgegenstände konkreter ermittelt und eine Intervention eingeleitet werden (vgl. Glasl 2013). Ein „Auftauen“ kann durch gezieltes Provozieren einer Partei mit Hilfe einer Gegenmeinung hervorgerufen werden. Abbildung 20 fasst die in diesem Kapitel beschriebenen Konfliktrahmen, -kategorien und -erscheinungsformen zusammen. Diese drei Aspekte zur Charakterisierung von Konflikten fallen unter den Begriff interventionsorientierte Konfliktypologie.

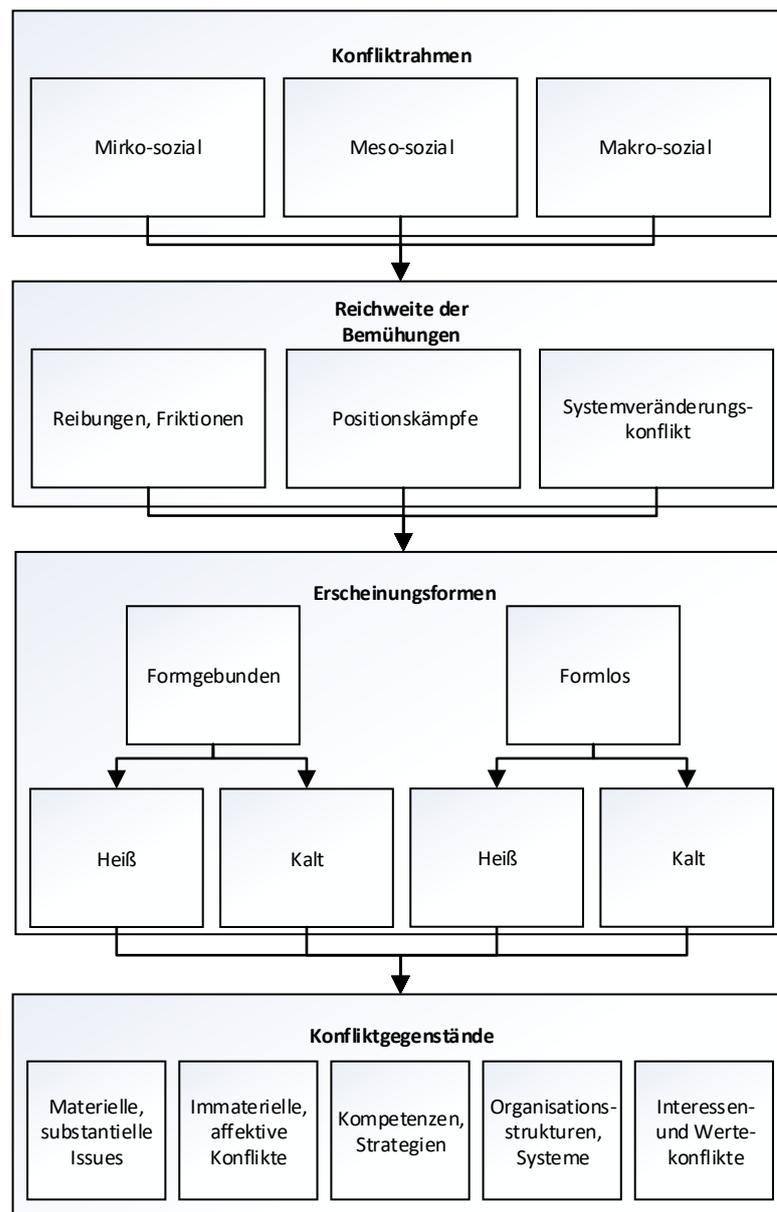


Abbildung 20: Interventionsorientierte Konflikttypologie nach Glasl (2013)

### 3.3 Konflikteskalation

Zur Theorie der Entwicklung (Eskalation) von ausgebrochenen Konflikten trägt Glasl (2013) mit seinen von ihm beschriebenen neun Stufen der Konflikteskalation bei (Abbildung 21). Anhand des Eskalationsmodells können Konflikte charakterisiert und entsprechende Konfliktbehandlungsstrategien zur Intervention gewählt werden. Durch die in diesem Modell beschriebene Konfliktintensität und –stärke ergeben sich auch Hinweise auf die Art des Dialogs mit der Öffentlichkeit bei der Öffentlichkeitsbeteiligung von Bau- und Infrastrukturprojekten.

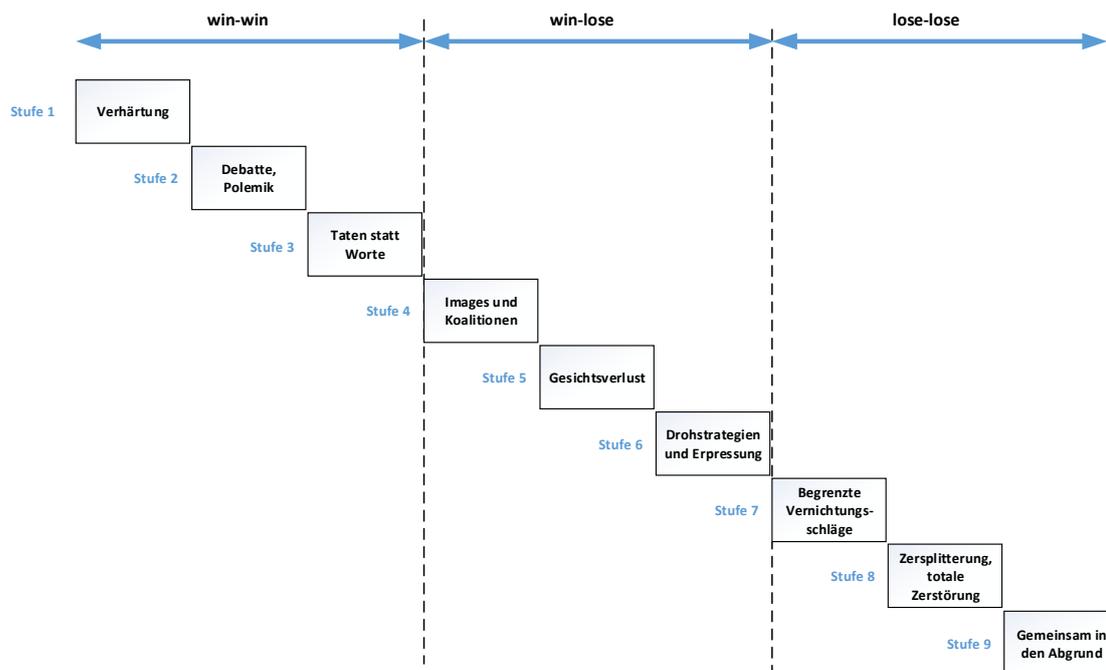


Abbildung 21: Konflikteskalation nach Glasl (2013)

Charakteristisch für Glasls Stufen-Modell ist der Sachverhalt, dass die Stufen mit der Eskalationsentwicklung nicht aufwärts, sondern abwärtsgehen. Es soll verbildlichen, wie ein eskalierender Konflikt sich für die Konfliktparteien entwickeln kann: Mit der Konflikteskalation bewegen sich die Konfliktparteien auf einen Abgrund zu, aus dem sie nicht mehr entkommen können. Ein völlig eskalierter Konflikt lässt alle Konfliktparteien „als Verlierer dastehen“. In den neun Stufen des Modells finden sich zwei Regressionsschwellen (dargestellt anhand der gestrichelten senkrechten Linien siehe Abbildung 21). Sie zeigen den Übergang an, bei dem die Konfliktparteien noch einen Schritt weitergehen und die Konfliktsituation verschärfen oder den Konflikt beilegen.

In den ersten drei Stufen einer Konflikteskalation liegt noch eine win-win-Situation für die Konfliktparteien vor. Die maßgeblichen Konfliktfaktoren sind „sachliche Mittel“ (Bernedo Schneider 2010, S. 54), d. h. die Differenzen der Parteien liegen in der Objektsphäre. Diese Tatsache kann eine kooperative Konfliktlösung ermöglichen, aus der beide Parteien als Profiteure hervorgehen (win-win-Situation).

In den Stufen vier bis sechs wird lediglich einer der Akteure als Gewinner hervorgehen (win-lose-Situation). Die Differenzen bewegen sich nun in der Subjektsphäre. Es herrscht eine hohe Emotionalität („siehe auch heißer Konflikt“) zwischen den Konfliktparteien. Dies führt dazu, dass beständig die Sachebene verlassen wird. Eine Lösung des Konflikts scheint nur möglich, wenn auch in die Beziehung der Parteien eingegriffen wird.

Aus Konflikten, die sich in den letzten drei Stufen des Stufenmodells befinden, werden beide Konfliktparteien als Verlierer hervorgehen (lose-lose-Situation). Die Gegenparteien sind davon überzeugt, den Konflikt nur noch selbst lösen zu können, was zu einem kompromisslosen Handeln führt, der letztendlich zur „Selbsterstörung“ (Glasl 2013, S. 306) führt. Ausschließlich Dritte können als Machtrepräsentanten eingreifen. Mit Konfliktbehandlung und –intervention können die Reggressionsschwellen in Richtung Deeskalation überschritten werden. Jedoch gelingt das nur mit intensivem, prozessbegleitendem Einsatz von Dritten. Der erforderliche Einsatz nimmt dabei mit der Eskalationsstufe exponentiell zu, da die Eskalation eines Konfliktes durch seine Eigendynamik in höheren Eskalationsstufen intensiviert wird. (Glasl 2013)

Das Wissen um die Eigendynamik einer Eskalation eines Konflikts ist auch für die Öffentlichkeitsbeteiligung relevant. In der Regel sind hierbei unterschiedliche Interessen der Parteien Konfliktursache. Bei der Öffentlichkeitsbeteiligung werden die Interessen zwischen den Konfliktparteien durch einen Moderator oder Prozessbegleiter vermittelt (Kommunikation). Durch das Beharren auf den eigenen Standpunkten, kann eine Meinungsverschiedenheit, der die unterschiedlichen Interessen zugrunde liegt, jedoch schnell eskalieren und der Konflikt kann von der Objektsphäre in die Subjektsphäre, die von Emotionen wesentlich geprägt wird, überspringen. Die Eskalationsstufen nach Glasl zeigen dabei die Ausprägung des Konflikts und wie sich die Konfliktparteien (emotional) verhalten. Dementsprechend kann aber interveniert und eine weitere Eskalation vermieden bzw. eine Lösung herbeigeführt werden. Darüber hinaus kann mit der Konfliktbehandlung durch Dritte bei den Konfliktparteien ein Bewusstsein hinsichtlich der dynamischen Faktoren der Eskalation geschaffen werden. Die Konfliktparteien sollen erkennen, wenn sie kurz vor einer weiteren Eskalation stehen und sich die Situation damit für beide verschlechtert und sie eigentlich dagegen steuern sollten.

## **3.4 Konfliktintervention**

### **3.4.1 Konfliktdiagnose und -behandlung**

Der Überbegriff Konfliktbehandlung beschreibt „jegliche Art von Intervention“ (vgl. Glasl 2013, S. 20) in Konflikten. Glasl unterscheidet dabei zwischen der präventiven Konfliktbehandlung und der kurativen Konfliktbehandlung. Die präventive Konfliktbehandlung versucht eine Eskalation eines Konflikts von vornherein zu verhindern,

während die kurative Konfliktbehandlung einen ausgebrochenen Konflikt löst oder begrenzt bzw. kontrolliert oder regelt. Bei beiden Arten der Konfliktbehandlung wird wiederum nach drei Aspekten unterschieden:

- Beeinflussung des Konfliktpotentials
- Beeinflussung des Konfliktprozesses
- Beeinflussung der Konfliktfolgen.

Diese Aspekte bilden die chronologische Beeinflussbarkeit eines Konflikts und zwar von dessen Entstehung bis hin zu den Folgen eines ausgebrochenen Konfliktes. (vgl. Glasl 2013)

Für die Behandlung von bzw. Intervention bei Konflikten gilt es, den Zustand des Konfliktes aufzunehmen und zu analysieren. Hierzu wird eine Diagnose vollzogen, bei der ein (parteiloser) Dritter (z.B. Moderator oder Mediator) die Streitpunkte (Issues) aufnimmt, den Konfliktverlauf aufzeichnet und kategorisiert, den Eskalationsgrad ermittelt, die Konfliktparteien und ihre Beziehungen erkennt und zuletzt ihre jeweilige Einstellung sowie ihre Ziele einordnet. Je nach Eskalationsstufe ergeben sich für die Behandlung unterschiedliche Strategien.

Laut Glasl (2013) gehen externe Professionelle, wie z.B. Berater und Mediatoren, normalerweise in drei Schritten vor:

1. „Globale Orientierung“: Der Konflikt wird typisiert und die Eskalationsstufe ermittelt, in der sich die Konfliktparteien befinden (siehe Abbildung 20).
2. „Professionelle Diagnose“: Nachdem ein Dritter mit der Konfliktbehandlung beauftragt wurde, kann er durch Einsicht von Material und gezieltes Nachfragen sowie anhand einer Beobachtung von offenen Diskussionen eine detailliertere Diagnose anstellen.
3. „Selbstdiagnose“: Zuletzt versucht der parteilose Dritte durch Moderation und Prozessbegleitung die Konfliktparteien zu einer „Selbstdiagnose“ zu bewegen, in der ein möglichst sachliches Bewusstsein für die Konfliktgegenstände geschaffen wird, sodass die Konfliktparteien selbständig eine Lösung finden können (kooperative Konfliktlösung). Dies ist jedoch nur für Konflikte bis zur dritten Eskalationsstufe möglich, sprich solange eine win-win-Situation noch gegeben ist. Ab der vierten Eskalationsstufe sind professionelle Dritte zur Konfliktintervention zu empfehlen. In den letzten drei Eskalationsstufen kann ein Konflikt nur noch durch einen Machteingriff gelöst werden.

Zur Ermittlung der Eskalationsstufe kann die Tabelle 6 verwendet werden. Sie beschreibt die Verhaltensweisen der Konfliktparteien in den einzelnen Eskalationsstufen bei heißen sowie kalten Konflikten (vgl. Kap. 3.2.3).

Tabelle 6: Eskalation auf heiße und kalte Art in den Eskalationsstufen (Glasl 2013, 305 ff)

Eskalation auf die heiße Art	Eskalation auf die kalte Art
<b>1. Verhärtung</b>	
<p>Es kommt zur Verhärtung und Kristallisierung von Standpunkten. Ärger und Betroffenheit darüber und Verspannungen werden gezeigt und direkt angesprochen. Bei Meinungsdivergenzen wird die Intensität der Überzeugungsarbeit erhöht</p>	<p>Bei Meinungsdivergenzen wird geschwiegen oder das Thema gewechselt. Der Ärger wird geschluckt und nur indirekt geäußert: durch ostentative Nebengespräche, in direkte Anspielungen, Zynismus, negative Berichte außerhalb der Gruppe.</p>
<b>2. Debatte, Polemik</b>	
<p>Polemik durch die Polarisierung in Denken, Fühlen, Wollen wird emotional auskostet und mit "sportlicher Freude" am Kräfte messen betrieben. Weil die vorgesehene Zeit für Debatten nicht ausreicht, wird zusätzlich Zeit eingeräumt. Bestehende Regeln und Prozeduren werden möglichst ignoriert, um in der verbalen Auseinandersetzung nicht eingeschränkt zu sein. Streitgespräche werden chaotisch und überwuchern die normale Arbeit. Bei den Opponenten und bisher unbeteiligten BeobachterInnen und Zuschauern wird direkt für den eigenen Standpunkt geworben. Die eigene Überlegenheit wird übertrieben ausgelebt und triumphierend zur Schau gestellt. "Oberton" (offiziell Gesagtes) und "Unterton" (zwischen den Zeilen Gehörtes) der Debatten klaffen mehr und mehr auseinander. Die Streitenden springen absichtlich zwischen Sach- und Beziehungsebene, um taktische Vorteile zu ziehen. Die Anzahl der Streitthemen nimmt schnell zu. Es gibt noch keine starren Parteien, sondern je nach Streitthema finden immer andere Personen zusammen.</p>	<p>Vor Sitzungen wird durch Lobby Stimmung für die eigene Sache und gegen den Standpunkt der Gegenpartei gemacht. Viel Energie wird aufgewendet, Fehler in den Auffassungen der Gegenpartei aufzuzeigen. Positionspapiere werden im Vorfeld in Umlauf gebracht, Zustimmung wird abseits offizieller Kanäle gesucht. In der Auseinandersetzung nimmt zynisches, sarkastisches Abwerten der gegnerischen Standpunkte (nicht der Personen) mehr Raum ein als das Werben für den Standpunkt. Anstatt direkter mündlicher Auseinandersetzung wird möglichst indirekt und schriftlich kommuniziert. Anonyme Beschlussfassung (Rundlauf statt Diskussion) sowie Regeln und Prozeduren nehmen zu. Im "Oberton" wird betont, dass die Auseinandersetzung sachlich geführt werden sollte, während der negative "Unterton", der gegen die unterstellten Absichten und Ansichten der Gegenpartei gerichtet ist, stärker wird. Immer mehr Themen, die in den Streit eingebracht werden, bleiben ungelöst und werden unbesprechbar bzw. tabuisiert. Die verbleibenden Gespräche werden zäher und starrer.</p>

### 3. Taten statt Worte

Nach Debatten und Polemiken meinen die Parteien, reden bewirke nicht mehr. Deshalb geht es ums Durchdrücken der Ideen gegen den Willen der anderen Partei. Bevor diese jedoch vor vollendete Tatsachen gestellt wird, wird offen angekündigt, "dass etwas geschehen wird". Überraschende Aktionen beschleunigen die Eskalation. Persönliche Aggression sowie erlittene Verletzungen werden unverhüllt gezeigt. Das erstarkte Wir-Gefühl und die Geschlossenheit der eigenen Gruppe werden prahlerisch ausgekostet. In den eigenen Reihen wird Meinungsanpassung gefordert, "Abweichler" werden zur Ordnung gerufen bzw. ostentativ bestraft ("Exempel statuieren"). Das Einfühlungsvermögen für die Befindlichkeit der Gegenpartei ist drastisch geschwunden.

Starke Lobby außerhalb der offiziellen Begegnungsforen und hinter dem Rücken der Gegner. Es wird gang und gäbe, der Gegenpartei Fallen zu stellen, durch Überraschungs- und Täuschungsmanöver und Hinweise auf formelle Vorschriften und "Sachzwänge" zu blockieren und auflaufen zu lassen. Die Gegner an der Zielerreichung zu hindern ist wichtiger als eigene Ziele zu verwirklichen. Frustrationen bei der Gegenpartei werden als "selbstverschuldet" kommentiert. Schadenfreude wird unterkühlt gezeigt und nach innen gefeiert. Konfliktparteien fühlen sich gebremst und blockiert. Ärger über die verfahrenere Situation macht sich breit, bewirkt eine depressive Stimmung. Gefühle der Lähmung und Ohnmacht führen zu Phantasien über die Machtfülle und Bösartigkeit der Gegenpartei.

### 4. Image, Koalitionen

Zusätzlich zu Aktionen des Durchdrückens werden Imagekampagnen offen geführt, durch Betonung des positiven Selbstbildes wird das Gegnerbild automatisch negativer. Bei jeder Gelegenheit wird der Gegner mit dem negativen Klischeebild konfrontiert. Symbiotische Zusammenschlüsse dienen dazu, sich bei anderen Bestätigungen für die Richtigkeit der eigenen Anliegen und Vorgehensweise zu holen. Deshalb erfolgt Koalitionsbildung überwiegend durch emotionale Sympathiebekundungen, indem sich Gleichgesinnte für die gemeinsame Zielerreichung verbünden. Im Laufe der Zeit entstehen immer mehr militante Allianzen, die gegen den gemeinsamen Feind zu Felde ziehen. Die Größe und Stärke der eigenen Koalition wird überschätzt und übertrieben dargestellt. Offenes Sticheln und Ärgern führen zu neuen Enttäuschungen und schüren das Misstrauen.

Aktionen gegenseitigen Behinderens und Blockierens nehmen zu. Immer öfter wird mit Anhängern ein geheimer "Kriegsrat" einberufen, um den Gegner in die Enge zu treiben. Häufig kommt es zu Pattstellungen, in die alle Seiten viele Kräfte investieren, die aber wenig bewegen. Unzufriedenheit über mangelnde Erfolge führt zu Selbstvorwürfen und Selbsthass ("Implosionen") und entlädt sich gegen sich selbst. Verdecktes Sticheln und Ärgern wird geleugnet. Durch verdeckte Imagekampagnen und gezieltes Anschwärzen des Gegners soll das Selbstbild positiver werden, damit sich andere Menschen vom Gegner abwenden. Rufschädigende Aussagen (die Fach- und Sozialkompetenz betreffend) werden massiv geleugnet. Weil jede Konfliktpartei Verletzungen und Schaden erleidet, wuchern gegenseitige Vorwürfe, Beschuldigungen und Schuldzuweisungen.

<b>5. Gesichtsangriff und Gesichtsverlust</b>	
<p>Das (vermeintliche) Entdecken von Widersprüchen, Lügen und Verfehlungen führt zu großer Entrüstung, die offen gezeigt wird. Beschuldigungen werden sehr emotional vorgebracht, damit sich die Personen, die sich bisher nicht stark engagiert haben, einer Seite anschließen. Dies alles zielt auf den "Todesstoß" hin, mit dem der Gegner (bzw. die wichtigste Person der Gegnerpartei) öffentlich entlarvt wird. Dieser Person wird Lüge, Betrug, Manipulation nachgewiesen. Dies führt zur spektakulären Ausstoßung der total diskreditierten Person (oder Gruppe). Durch Verfehlungen des Gegners wird die eigene Partei desto mehr als unschuldig, gut gläubig und ehrenhaft dargestellt. Mit Vehemenz werden dem überführten Missetäter Probleme der letzten Zeit angelastet. Offener Hass regiert die Szene.</p>	<p>Für die geplante Entlarvung werden im geheimen Schwarzbücher (Listen der Fehler des Feindes) angelegt, ausgetauscht und gesammelt. Der Zeitpunkt für die öffentliche Entlarvung vor Zeugen wird genau geplant. Überraschungsmanöver und Fangfragen werden eingebaut und inszeniert, durch die der Feind in die Enge getrieben wird, sich in Widersprüchen verfängt und sich als moralisch völlig verwerflich zu erkennen geben soll. Die Umzingelung wird schrittweise enger, bis der Gegner mit vernichteter Ehre zusammenbricht. Die eigentliche Entlarvung kann von der angreifenden Partei - äußerlich gesehen - sogar kontrolliert und beherrscht durchgeführt werden, so dass ihr keine unlautere Emotionalität vorgeworfen werden kann. "Wir konnten nicht anders, wir mussten es tun!" wird zur Rechtfertigung gesagt.</p>
<b>6. Drohstrategien, Erpressung</b>	
<p>Es gibt keinen nennenswerten Unterschied zwischen heißer und kalter Austragungsform auf dieser Stufe. Die wichtigsten Aspekte der sechsten Eskalationsstufe kennzeichnen sich durch die Unnachgiebigkeit der Parteien. Anhand von Drohungen versuchen die Parteien die Gegenpartei zu konditionieren und unter absolute Kontrolle zu bekommen. U.a. führt das zu irrationalen Handeln. Der Droher betont seine Ernsthaftigkeit, in dem er sich an seine Drohungen bindet. Hierbei schränkt sich der Droher in seinen Entscheidungs- und Handlungsspielräumen ein, wobei er sich vom Bedrohten auch abhängig macht. Die Drohstrategien können sich zur Gewalt umschlagen und somit zur sprunghaften Ausweitung der sozialen Arena führen. D.h. außenstehende Personen werden polarisiert und schließen sich einer Konfliktpartei an.</p>	
<b>7. Begrenzte Vernichtungsschläge</b>	
<p>Es gibt keinen Unterschied zwischen heißer und kalter Austragungsform auf dieser Stufe. In der siebten Eskalationsstufe nimmt die Rücksichtslosigkeit beider Parteien überhand. Der Gegenpartei wird als Mensch keinen Wert mehr zugesprochen. Um überproportionale Gegenschläge zu vermeiden, werden "präemptive" Zerstörungsmaßnahmen ergriffen. Letztendlich geht es den Parteien nicht mehr um das Gewinnen, sondern darum, mit geringerem Schaden aus dem Konflikt hervorzugehen.</p>	
<b>8. Zersplitterung, totale Zerstörung</b>	
<p>Es gibt keinen Unterschied zwischen heißer und kalter Austragungsform auf dieser Stufe. Im Grunde kennzeichnet sich das Verhalten der Konfliktparteien in der achten Eskalationsstufe ähnlich wie in der siebten. Die Aggressivität ist jedoch höher. Die Konfliktparteien versuchen durch gezielte Angriffe auf das "zentrale Nervensystem" die Gegenpartei aufzuspalten. Auch ist das Ziel der jeweiligen Partei, geringerer Schaden als die Gegenpartei davon zu tragen.</p>	

### 9. Gemeinsam in den Abgrund

Es gibt keinen Unterschied zwischen heißer und kalter Austragungsform auf dieser Stufe. Eine Eskalation in der neunten Stufe lässt sich daran erkennen, dass die Konfliktparteien den Weg der Selbstvernichtung wählen, um die Gegenpartei zu vernichten. Hierbei sind der Gewalt und anderer perfiden Methoden zur Vernichtung des Gegners, selbst wenn sie zur Selbsterstörung führen, keine Grenzen gesetzt.

### 3.4.2 Intervention bei Konflikten

Im vorangegangenen Kap. 3.4.1 wurde zwischen kurativer Intervention (Lösung oder Behandlung eines vorhandenen Konfliktes) und präventiver Intervention (Verhinderung eines Konfliktausbruchs) unterschieden. Diese zwei Richtungen der Konfliktintervention können mit zwei Arten von Maßnahmen kombiniert werden: eskalierende und deeskalierende Maßnahmen (Glasl 2013, S. 318). Eskalierende Maßnahmen werden dann ergriffen, wenn ein anstehender Konflikt bzw. ein schon ausgebrochener Konflikt, sich zu einem kalten Konflikt zu entwickeln, droht. Die Arten und Maßnahmen der Intervention sind in Tabelle 7 zusammengefasst. Bei kalten Konflikten besteht die Gefahr, dass die Kommunikation zwischen den Konfliktparteien eingestellt wird, was eine Behandlung des Konfliktes erschwert. Eine Drittpartei erhält am besten Hintergrundinformationen zum Konflikt, solange die Konfliktparteien miteinander kommunizieren und ihr Anliegen austauschen. Als Außenstehender kann die Drittpartei aus den (emotionalen) Reaktionen der Gegenparteien Rückschlüsse ziehen, in welchem Stadium sich der Konflikt befindet.

Tabelle 7: Arten der Intervention (vgl. Glasl 2013, S. 318)

	<b>deeskalierend</b>	<b>eskalierend</b>
<b>präventiv</b>	um Kommunikationsproblemen vorzubeugen, werden Informationsspielregeln vereinbart; Training in Kommunikationsmethoden	in Anwesenheit des Beraters werden Sorgen, Ängste, Unterstellungen gezielt angesprochen; Konfrontationssitzung, um zu vermeiden, dass ein beginnender Konflikt kalt gemacht wird
<b>kurativ</b>	der Konfliktverlauf wird rekonstruiert und geklärt; die Konfliktparteien klären ihre unterschiedlichen Perzeptionen des Verhaltens	bestehende kalte Konflikte werden durch Rollenspiele dramatisiert, übertrieben; ein Interessenvertreter ermutigt seine Klienten, sich für ihre Standpunkte stark einzusetzen

Nach der Diagnose des Konfliktes durch einen Dritten muss die Strategie für das Konfliktmanagement gewählt werden. Grundlage hierzu ist der in der Konfliktdiagnose ermittelte Eskalationsgrad, der das Mittel zur Konfliktbehandlung bestimmt. Die

Konfliktbehandlung liefert einige Verfahren zur Intervention. Die in der Industrie angewandten Verfahren sind zumeist Gerichtsverfahren, Schiedsgerichtsverfahren, Schiedsgutachten, Adjudikation, Schlichtung, Mediation und Verhandlung (vgl. Breidenbach et al. 2005). Diese Verfahren lassen sich in kontradiktorische und konsensuale Verfahren einordnen (siehe Tabelle 8).

Tabelle 8: Einordnung unterschiedlicher Konfliktbehandlungsverfahren

Kontradiktorische Verfahren	Konsensuale Verfahren
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gerichtsverfahren</li> <li>• Schiedsgerichtsverfahren</li> <li>• Schiedsgutachten</li> <li>• Adjudikation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Schlichtungsverfahren</li> <li>• Mediation</li> <li>• Verhandlung</li> </ul>

Bei den sogenannten kontradiktorischen Verfahren wird die Entscheidung zur Konfliktlösung durch eine Drittpartei und zugunsten einer der Streitparteien gefällt. Im Grunde bleibt eine Partei als Verlierer, die andere als Gewinner. Konsensuale Verfahren ermöglichen dahingegen eine Einigung (bestenfalls win-win-Situation) beider Parteien durch eine Kompromisslösung des Konfliktes.

Im Rahmen von Bau- und Infrastrukturprojekten kommen kontradiktorischer Verfahren zur Konfliktbehandlung am häufigsten vor. In jüngster Vergangenheit hat jedoch die Nachfrage nach konsensualen Verfahren zugenommen (Haghsheno et al. 2016; Haghsheno und Schilling Miguel 2018).

Je nach Eskalationsstufe eignen sich bestimmte Verfahren zum Konfliktmanagement (Glasl 2013). In der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung bieten sich zur Konfliktbehandlung konsensuale Verfahren an. Die geeigneten Verfahren sind als Strategie- und Rollenmodelle zur Intervention bei Konflikten in nachfolgender Abbildung 22 den einzelnen Eskalationsstufen zugeordnet.

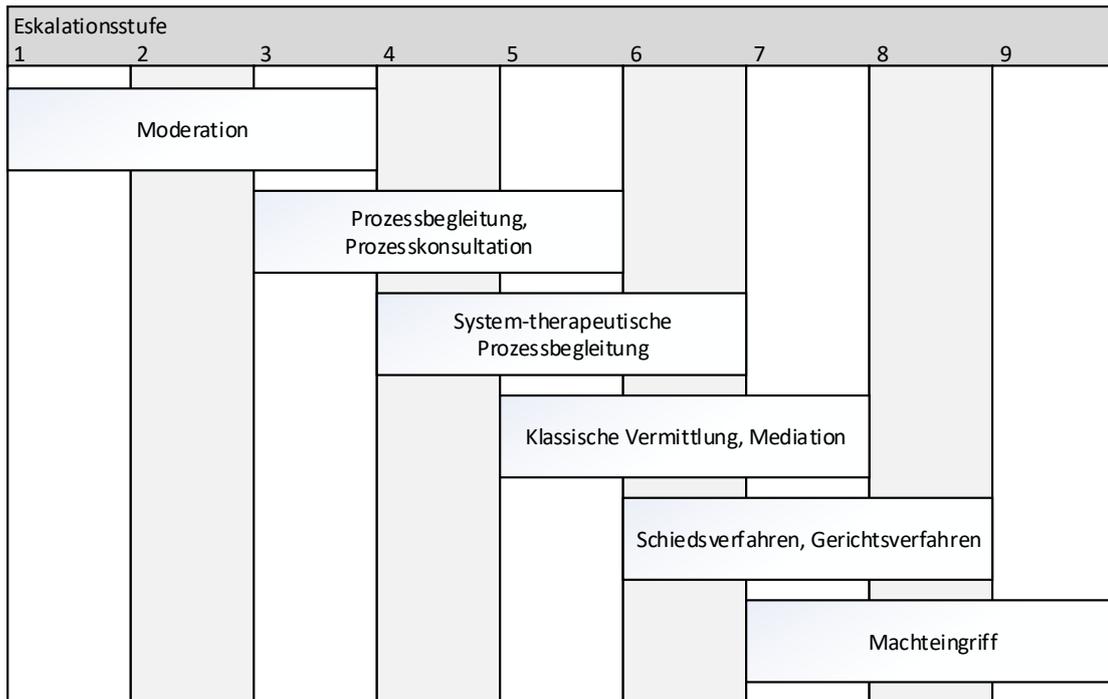


Abbildung 22: Strategie- und Rollenmodelle zur Intervention bei Konflikten (Glasl 2013)

Im Folgenden werden die einzelnen Strategie- und Rollenmodelle, die für die frühzeitige ÖB relevant sind (Moderation, Prozessbegleitung und Mediation), in konzentrierter Form erläutert. Für eine detailliertere Ausführung wird an dieser Stelle auf Glasls (2013) *Konfliktmanagement – Ein Handbuch für Führungskräfte, Beraterinnen und Berater* verwiesen.

### 3.4.2.1 Moderation

#### Schwerpunkte der Intervention

In der Moderation von Konflikten versucht ein Moderator die Konfliktgegenstände und deren Wahrnehmung durch die Konfliktparteien zu vermitteln und zu klären. Der Schwerpunkt liegt hierbei auch in der Klärung von Begrifflichkeiten, sodass die Konfliktparteien in der Lage sind, in einer „gemeinsamen Sprache“ zu kommunizieren.

Die Moderation ist zudem für die Klärung von Aufgaben, Funktionsumschreibungen, Ablauf- und Planungsfragen bis einschließlich der dritten Eskalationsstufe geeignet.

### **Akzeptanz der Konfliktlösung**

Die Akzeptanz von Moderation als Konfliktinterventionsverfahren ist sehr hoch, da auf den ersten drei Eskalationsstufen für gewöhnlich noch kein „Streit um den Streit“ vorherrscht.

### **Durchsetzungsmacht**

Ein Moderator muss sich in den ersten drei Eskalationsstufen nicht durchsetzen. Er fungiert als Ratgeber.

### **Distanz zwischen den Parteien**

Dem Moderator obliegt die Aufgabe, die Parteien miteinander zu konfrontieren und die Distanz zwischen ihnen so gering wie möglich zu halten. Nur eine einvernehmliche Kommunikation kann die Verschärfung eines Konflikts vermeiden.

### **Selbsttätigkeit der Parteien**

Die Moderation soll die Parteien lediglich dabei unterstützen, ihren Konflikt selbstständig zu lösen („Hilfe zur Selbsthilfe“). Hierbei versucht der Moderator, die Kommunikation durch Anregungen aufrecht zu erhalten und die Einhaltung von zuvor festgelegten Regeln zu beaufsichtigen.

### **Zeitaufwand**

Moderation als Interventionsstrategie benötigt kaum Vor- und Nacharbeit. Damit bestimmt sich der Zeitaufwand über die Dauer einer Sitzung. Die Wirkung von Moderation auf Konflikte ist zumeist kurzfristig (akut) und präventiv.

#### **3.4.2.2 Prozessbegleitung bzw. -konsultation**

Glasl (2013) nennt als Ziele der Prozesskonsultation die Fähigkeit der Konfliktparteien akute Probleme - solche aus der Vergangenheit sowie in der Zukunft auftauchende - selbst zu erkennen und zu lösen sowie die Eliminierung der Konfliktmechanismen.

### **Schwerpunkte der Intervention**

Aufgabe der Prozessbegleitung bzw. -konsultation ist es in erster Linie, in die Subjektsphäre der Konfliktparteien zu intervenieren. D.h. der Prozessbegleiter versucht die von den Emotionen geprägten Auseinandersetzungen (Subjektsphäre) zu eliminieren oder wenigstens einzudämmen. Dabei wendet er wahrnehmungs-, attitüde-, intentions- und verhaltensorientierte Interventionsstrategien

an, um den Konflikt in die Objektsphäre zu lenken. Konfliktparteien sind nicht in der Lage ihren Konflikt selbstständig zu behandeln, wenn der Konflikt in der Subjektsphäre ausgetragen wird und sich die Argumentation der Parteien auf Emotionen stützt.

### **Akzeptanz der Konfliktlösung**

Die Konfliktparteien nehmen die Konfliktlösung für Konflikte der dritten Eskalationsstufe noch an. Bei Konflikten der vierten und fünften Eskalationsstufe muss der Prozessbegleiter sich das Vertrauen der Parteien auf die Konfliktbehandlung erarbeiten.

### **Durchsetzungsmacht**

Der Prozessbegleiter setzt sich nicht mit Macht durch.

### **Distanz zwischen den Parteien**

Auf den Eskalationsstufen vier bis sechs hat sich die Distanz zwischen den Parteien erhöht. Diese Distanz versucht der Prozessbegleiter zu überbrücken. Die große Herausforderung für den Prozessbegleiter ist dabei, dass er selbst als Vorbildfunktion für die Parteien fungiert und dementsprechend sein Verhalten gegenüber den Parteien anpassen muss, was eine gewisse Professionalität und Erfahrung benötigt.

### **Selbsttätigkeit der Parteien**

Der Prozessbegleiter versucht, die Konfliktparteien zu motivieren, sich anhand eigener Ideen zu einem Kompromiss zu bewegen.

### **Zeitaufwand**

Konfliktlösung mittels der Prozessbegleitung bzw. -konsultation benötigt zumeist sehr viel Zeit, da bei den Interventionen vermehrt auf den angewandten Eskalationsstufen drei bis sechs auf die Gefühlsebene und Verhaltensweisen der Konfliktparteien eingegangen werden muss. Die Meinungen der Konfliktparteien werden nicht mehr sachlich begründet, sondern haben sich aufgrund der sich entwickelten Emotionen verfestigt. Diese Verfestigung muss aufgelöst werden, um die Konfliktparteien wieder auf die Sachebene zurück zu führen.

### 3.4.2.3 Mediation

Die Mediation (Vermittlung) ist ein bewährtes Instrument zur Lösung von etablierten Konflikten auf den Eskalationsstufen fünf, sechs und sieben. Der Mediator (Vermittler) bildet bei einem Konflikt die dritte, neutrale Partei und versucht, die Konfliktparteien zu einem Kompromiss in Form einer Vereinbarung zu bewegen, die beiden Interessen entspricht.

#### **Interventionsschwerpunkte**

Die Mediation zielt darauf ab, dass die Konfliktparteien sich gegenseitig Zugeständnisse machen und dadurch ihre Kompromissfähigkeit erhöhen. Hierbei sollen sogenannte Dilemmas bewältigt werden. Dem Mediator stehen dafür unterschiedliche (Kommunikations-)Techniken zur Verfügung. Mittels Kanalisieren, Begrenzen und Regulieren kann der Mediator das Verhalten der Konfliktparteien beeinflussen und so z.B. die „*Gefühle* [der Konfliktparteien] *ventilieren*“ (Glasl 2013, S. 423).

#### **Akzeptanz**

Die Akzeptanz des Mediationsverfahren bei den Konfliktparteien wird insbesondere dann gesteigert, wenn der Mediator als dritte, neutrale Partei auftritt. Um die Akzeptanz im Verlaufe des Mediationsprozesses zu erhalten, müssen Teilerfolge für die Konfliktparteien erzielt werden. Erreicht der Mediator diese Teilerfolge nicht, kann er das Vertrauen der Konfliktparteien in das Mediationsverfahren als Konfliktbehandlungsstrategie verlieren.

#### **Durchsetzungsmacht**

Der Mediator besitzt indirekt Durchsetzungsmacht. Den Konfliktparteien ist bewusst, dass eine letzte Instanz autoritär eingreifen wird, wenn das Mediationsverfahren zu keiner Einigung führt. Dieses Bewusstsein kann der Mediator als Macht- bzw. Druckmittel nutzen. Letztendlich obliegt es dem Mediator, die Vereinbarungen zwischen den Beteiligten (Konfliktparteien und Mediator) im Rahmen des Mediationsprozesses einzuhalten. Auch das kann der Mediator als Machtmittel nutzen und sich damit in den Verhandlungen durchsetzen.

#### **Distanz zwischen den Parteien**

Ähnlich wie bei der Prozesskonsultation (vgl. Kap. 3.4.2.2) steht der Mediator zwischen den Parteien und fungiert als Kommunikationskanal. Das erfordert auf den

Eskalationsstufen fünf, sechs und sieben hohe Professionalität des Mediators. Dadurch wird eine „*Zone der Neutralität*“ (Glasl 2013, S. 426) geschaffen.

### **Selbsttätigkeit der Parteien**

Die Konfliktparteien sind aufgrund der vorangeschrittenen Eskalation nicht mehr in der Lage, selbsttätig zu verhandeln. Der Mediator muss die Initiative ergreifen und die Verhandlungen zwischen den Konfliktparteien leiten.

### **Zeitaufwand**

Der Zeitaufwand für die Mediation ist in der Regel hoch. Das liegt u.a. daran, dass zwischen allen Parteien (einschließlich dem Mediator) Verhandlungen geführt werden, die über einen längeren Zeitraum andauern können. Außerdem steht der Mediator, ähnlich wie bei der Prozesskonsultation, vor der Herausforderung, die Gefühle der Konfliktparteien zu kanalisieren und ventilieren. Hierzu muss er behutsam und geduldig vorgehen, um eine weitere Eskalation zu vermeiden.

Zudem wird die Mediation in einem festen Rahmen durchgeführt (siehe Abbildung 23), der sich in fünf Phasen gliedert. In der ersten Phase schließen die Konfliktparteien einen Vertrag ab, in dem die Kosten, die Vorgehensweise sowie die Erwartungen bzgl. des Mediationsverfahrens geregelt werden. Der Vertrag dient dazu, dass die Konfliktparteien zum einen eine gewisse Sicherheit über die Kosten und zum anderen über die Ergebnisorientierung der Mediation haben. In der zweiten Phase ermittelt der Mediator offene Fragen sowie strittige Punkte der Konfliktparteien. Diese arbeitet er in eine Tagesordnung ein. Die dritte Phase beschäftigt sich mit der Konfliktbearbeitung, bei der der Mediator die Interessen und Bedürfnisse der Konfliktparteien klärt. Anschließend werden in der vierten Phase (Konfliktlösung) gemeinsam Lösungen entwickelt, die im besten Fall Win-Win-Situationen darstellen. In der abschließenden fünften Phase werden Ergebnisse fixiert und vertraglich vereinbart.

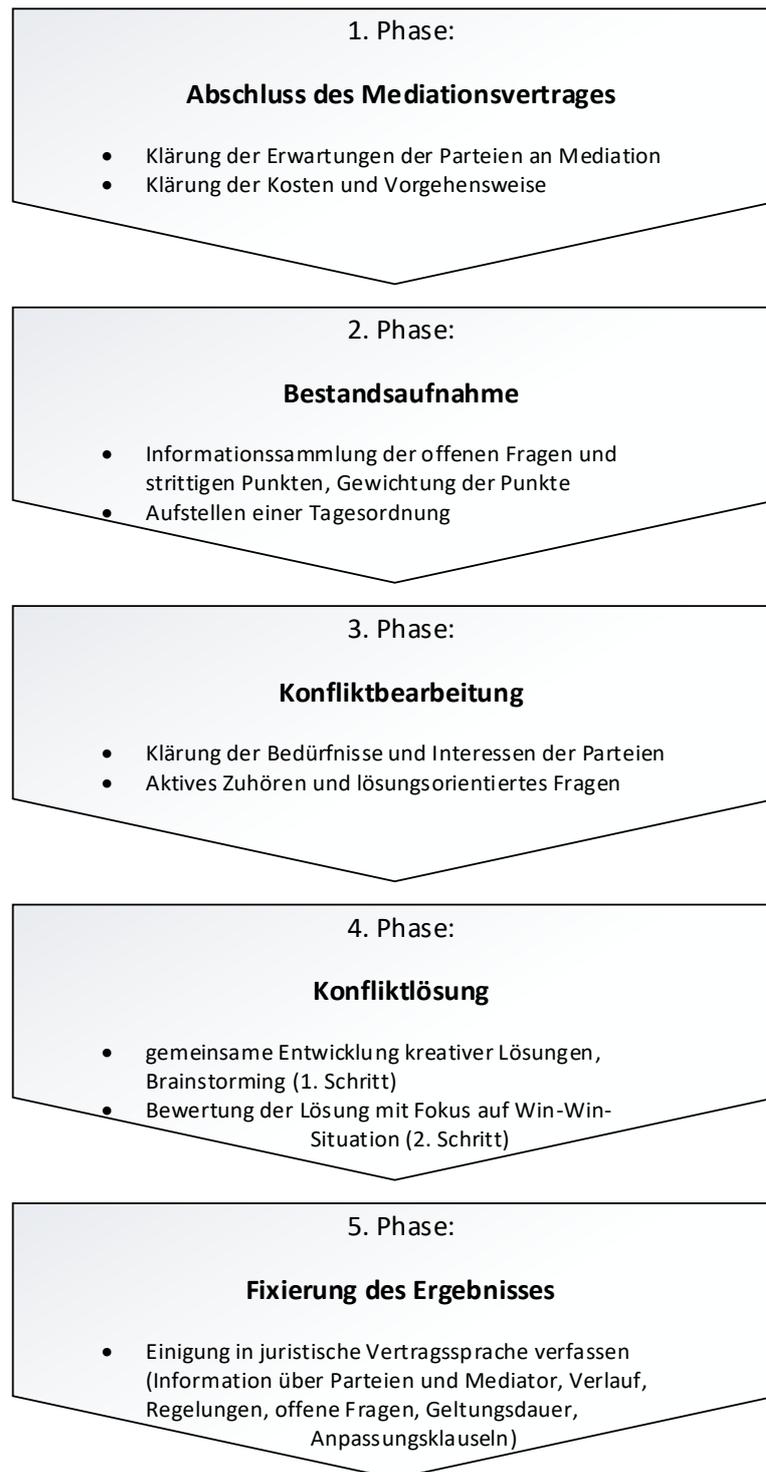


Abbildung 23: Rahmen einer Mediation (Rosner und Winheller 2012)

Die Mediation ist ein bewährtes Instrument, um eskalierte Konflikte, die vor allem auf der Gefühlsebene ausgetragen werden, zu behandeln. Ein Mediator, der erfolgreich Konflikte behandeln möchte, sollte eine gewisse Grundhaltung haben. Diese haben Hammacher et al. (Hammacher et al. 2018, S. 237) auf Grundlage von Erkenntnissen unterschiedlicher Autoren (u.a. Glasl und Ballreich) wie folgt zusammengefasst:

- *„Verständnis für das Wahrnehmen, Denken und Fühlen der Beteiligten aufbringen, ohne die Unterschiedlichkeiten zu verurteilen.*
- *Empathisches Einfühlen in gleichen Maßen und dadurch auch bei den Konfliktparteien gegenseitiges Verständnis wecken.*
- *Wertschätzung und Anerkennung gegenüber den Teilnehmern ausdrücken, d.h. alle Beteiligten so zu akzeptieren, wie sie sind.*
- *Authentisches Verhalten, auch zur Ermutigung der Konfliktparteien sich wahrhaftig zu äußern.*
- *Wahrhaftigkeit und Transparenz des methodischen Vorgehens als Grundlage des Vertrauens.*
- *Sichern der Vertraulichkeit, sodass nicht gegen den Willen der Beteiligten Inhalte an die Presse gegeben werden.*
- *Allparteiliches Verhalten in der Sache und in der Beziehung zu den Beteiligten.*
- *Neutralität in Bezug auf die Inhaltsaspekte.“*

Des Weiteren muss der Mediator Dilemma bewältigen. Diese sogenannten Verhandlungsdilemma, welche Glasl in seinem Grundlagenbuch zum Konfliktmanagement übernommen hat (Glasl 2013, S. 422) und in den genannten Eskalationsstufen häufig auftreten, wurden 1978 von Willem Mastenbroek erstmals folgendermaßen beschrieben:

- *„Abhängigkeitsdilemma: Die Parteien sind voneinander abhängig – wollen aber möglichst die eigenen Interessen durchsetzen.*
- *Informationsdilemma: Die Parteien schwanken zwischen Offenheit und Geschlossenheit im Geben von Informationen.*
- *Druckdilemma: Die Parteien müssen wählen, wie weit sie starr oder konzessionsbereit sind.*
- *Beziehung zur Hintermannschaft: Die Parteien müssen sich einerseits mit den Möglichkeiten des direkten Verhandlungspartners auseinandersetzen, andererseits müssen sie sich der Bindungen in ihrer eigenen Partei bewusst sein und zwischen beiden Polen eine Haltung einnehmen.*
- *Machtsymmetrie: Die Parteien wollen einerseits Machtüberlegenheit, andererseits müssen sie Machtsymmetrie wahren, um der Gegenpartei nicht das Interesse an der Verhandlung zu nehmen.“*

Das *Abhängigkeitsdilemma* löst der Mediator, in dem er einen Kompromiss für die Konfliktparteien findet, bei dem beide Parteien die gleichen „Kosten und Gewinne“ (Glasl

2013, S. 422) erhalten. Das *Informationsdilemma* kann für den Vermittler eine Herausforderung sein, da er abwägen muss, welche Informationen von einer Partei der jeweiligen Gegenpartei zugespielt werden soll, ohne eine weitere Eskalation des Konflikts auszulösen. Das *Druckdilemma* löst der Vermittler, in dem er Absichten der Konfliktparteien verständlich und neutral kommuniziert und somit die Einstellungen der Konfliktparteien objektiviert. Beim Dilemma *Beziehung zur Hintermannschaft* muss der Mediator deutlich machen, dass Standpunkte einer Partei während der Verhandlung (Mediation) innerhalb einer Konfliktpartei konsistent bleiben müssen, um so Widersprüche, die zur Verwirrung oder auch Provokation führen können, zu vermeiden. Beim letzten Dilemma, *Machtsymmetrie*, hilft dem Mediator das unparteiliche Auftreten. Als Unparteiischer kann der Mediator mittels Kompromissvorschlägen die Machtsymmetrie bewahren.

### **3.5 Konfliktträchtigkeit bei Bauvorhaben und Infrastrukturprojekten**

Aufgrund der Vielzahl an Beteiligten sowie der hohen Komplexität und des Einflusses eines Bauprojekts auf seine Umgebung können Konflikte nie gänzlich vermieden werden. Nachfolgend werden die Konfliktträchtigkeit bzw. mögliche Konfliktursachen, die bei Bauprojekten auftreten können, untersucht.

#### **3.5.1 Untersuchungsmethodik**

Für die Untersuchung der Konfliktträchtigkeit von Bau- und Infrastrukturprojekten wurde in einem ersten Schritt einschlägige Literatur gesichtet, insbesondere der Autoren Brettschneider und Schuster (2013), Konieczek-Woger und Köppel (2016), Nödl (2012) sowie die VDI, 7000 2015-01. Hierbei konnten allgemein beschriebene Konfliktursachen, die die Konfliktträchtigkeit von Bauprojekten charakterisieren, identifiziert werden. Zur Verifizierung wurden Bauprojekte identifiziert, bei denen es Konflikte gab, und hinsichtlich der Konfliktursachen untersucht. Zur Untersuchung der Beispielprojekte auf Konfliktursachen wurden vor allem online verfügbare Medienberichte und Dokumentationen aus dem Internet verwendet.

#### **3.5.2 Ergebnisse zur Untersuchung**

Eine umfassende Literaturanalyse lieferte die im Folgenden aufgeführten Konfliktursachen, die das Auftreten eines Konflikts mit der Öffentlichkeit wahrscheinlicher machen.

Es ist anzumerken, dass sich die untersuchte Literatur mehrheitlich auf Groß- und Infrastrukturprojekte wie bspw. Flughäfen, Bahnhöfe, Windkraftanlagen, Hochspannungsleitungen, Pumpspeicherkraftwerke oder Autobahnen bezieht. Es ist davon auszugehen, dass die Konfliktursachen bei kleinen Projekten im Grunde nach die gleichen sind.

Die Konfliktursachen sind nicht alle klar voneinander abgrenzbar. Inhaltliche Überschneidungen sind deshalb möglich.

### **1. Auswirkung auf die Umgebung (Schutzgüter)**

Ergeben sich durch ein Projekt besondere Auswirkungen auf Schutzgüter, erhöht dies die Auftretenswahrscheinlichkeit von Konflikten zwischen den Anspruchsgruppen – insbesondere zwischen Bauvorhabenträger und Umweltverbänden (Konieczek-Woger und Köppel 2016). Bei Schutzgütern handelt es sich gemäß dem Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) um

- Menschen (insbesondere die menschliche Gesundheit),
- Tiere, Pflanzen und die biologische Vielfalt,
- Fläche, Boden, Wasser, Luft, Klima und Landschaft,
- kulturelles Erbe und sonstige Sachgüter sowie
- die Wechselwirkung zwischen den vorgenannten Schutzgütern.

Im Rahmen der Literaturrecherche fanden sich vor allem Hinweise auf Konflikte, die sich auf die drei erstgenannten Schutzgüter beziehen. Häufige Ursachen dieser Konflikte sind

- die Belästigung durch Lichtimmissionen oder Schattenwurf,
- die gesundheitliche Belastung durch Lärm oder Abgase,
- die Beeinträchtigungen der lokalen Tierwelt und des Brutverhaltens (insbesondere bei seltenen Tierarten),
- die Zerstörung ökologisch hochwertigen Pflanzenbestands,
- die Beeinträchtigung oder Zerstörung des Landschaftsbilds sowie
- die Flächeninanspruchnahme.

Grundsätzlich wirken sich Bauprojekte auf die (unberührte) Natur als Rückzugsraum und Ruhepunkt für Mensch und Tier (Kerkhoff 2014) aus, was zu einer erhöhten Konfliktträchtigkeit beitragen kann.

Besonders die sichtbaren Auswirkungen erhöhen die Wahrscheinlichkeit für das Auftreten von Konflikten. Dies kann in Regionen der Fall sein, die z.B. vom Tourismus als wesentliche Einnahmequelle profitieren, da diese Umsatzeinbußen durch wegbleibende Touristen befürchten.

Besondere Auswirkungen auf Schutzgüter lassen sich bei jedem Projekt mit Konflikten und verschiedenen Anspruchsgruppen finden. Allerdings ist unklar, ob es sich hierbei um einen Auslöser für Proteste handelt oder ob die Auswirkungen auf die Schutzgüter durch die Projektgegner für ihre Zwecke instrumentalisiert werden, um mehr Projektgegner zu mobilisieren. Grundsätzlich wirken sich die meisten Bauprojekte auf Schutzgüter aus.

## **2. Langfristige Zunahme des Verkehrs**

Anknüpfend an den zuvor genannten Punkt wird auch die Erhöhung des Verkehrsaufkommens – insbesondere bei landwirtschaftlichen Bauvorhaben (vgl. Nödl 2012) - als Eigenschaft genannt, die die Konflikträchtigkeit erhöht. Landwirtschaftliche Bauvorhaben, wie z.B. Lagerflächen für Getreide und Düngemittel oder Stellflächen für Maschinen und Geräte, führen dazu, dass der landwirtschaftliche Verkehr nach Fertigstellen eines solchen Bauvorhabens langfristig zunimmt. Es entsteht zwar bereits auch während der Bauzeit ein zeitlich begrenztes erhöhtes Verkehrsaufkommen durch Baustellenverkehr. Zur Erhöhung der Konflikträchtigkeit führt aber insbesondere die langfristige Zunahme des Verkehrs, die während der Nutzungsphase durch erforderliche Lieferverkehre oder durch die gestiegene Attraktivität der Region / des Orts entsteht. Neben den bereits erwähnten negativen Auswirkungen, wie der Zunahme an Lärm- und Abgasimmissionen, werden auch Wegschäden angeführt, da die bestehenden Wege ggf. nicht für ein erhöhtes Verkehrsaufkommen wie z.B. durch schwere Bau- bzw. Landwirtschaftsfahrzeuge ausgelegt sind.

## **3. Gesamtprojektdauer**

Bei Vorhaben mit einer langen Gesamtprojektdauer kann sich die Konflikträchtigkeit eines Vorhabens erhöhen, da ggf. die im Rahmen des Genehmigungsverfahrens beteiligten Bürger u. U. nicht mehr den tatsächlich Betroffenen (z. B. durch Zu- oder Wegzüge, Alterungsprozesse o.ä.) entsprechen (Konieczek-Woger und Köppel 2016). *„Bei einer Planungszeit von mehr als 15 Jahren genügt es [...] [deshalb] nicht, Fragen nach den Zielen und den Alternativen einmal zu beantworten und dann ad acta zu legen“* (Brettschneider 2011, S. 42). Zudem sind im Rahmen langer Planungsverfahren Änderungen der Randbedingungen möglich, die den Nutzen eines Vorhabens verändern bzw. einschränken können und dadurch – bei unzureichender Berücksichtigung der Bürger durch die Vorhabenträger – zu nachträglichem Unverständnis und Ablehnung bei den Bürgern führen können.

#### **4. Einschränkungen in der Standortwahl**

Die Konfliktrichtigkeit eines Projekts kann ebenfalls steigen, wenn Einschränkungen in der Standortwahl vorhanden sind, da ein Projekt „*an bestimmte örtliche Voraussetzungen*“ gebunden ist und die „*räumliche Anordnung nicht beliebig verhandelbar*“ ist (Kerckhoff 2014, S. 13). Dies kann bspw. bei Pumpspeicherkraftwerken der Fall sein (z.B. PSW Atdorf), aber auch bei der Trassierung von Überlandstraßen, deren Flexibilität hinsichtlich der Variantenwahl mit steigender Entwurfsgeschwindigkeit sinkt.

Einschränkungen in der Standortwahl sind jedoch nicht damit zu verwechseln, dass die Vorhabenträger ein Vorhaben oder den Vorhabenstandort als alternativlos darstellen, obwohl Alternativen möglich wären, die aber ggf. mit Mehraufwand oder -kosten für die Vorhabenträger verbunden wären.

#### **5. Emotionalisierung des Projekts**

Die Emotionalisierung des Projekts kann die Konfliktrichtigkeit von Projekten erhöhen. Man spricht von einer Emotionalisierung, wenn ein Betroffener oder eine Anspruchsgruppe nicht mehr rational über ein Bauprojekt urteilt, sondern diese sich auf Basis ihres subjektiven Empfindens äußern. Allerdings ist der Auslöser der Emotionalisierung nicht nur der Inhalt des Projekts selbst, sondern vielmehr die Form, mit der den Bürgern im Rahmen des Projekts begegnet wird. Bspw. erfolgte die Emotionalisierung bei „Stuttgart 21“ „*durch das Gefühl von Machtlosigkeit und das Erleben von Willkür*“ (Freimuth und Barth 2014, 346 f.). Betroffene empfinden oftmals ihre Meinung zu Entscheidungen über Bauvorhaben ignoriert. Ein weiterer Grund für die erhöhte Konfliktrichtigkeit durch die Emotionalisierung des Projekts ist, dass die Auseinandersetzung nicht mehr auf Basis projektbezogener Argumente stattfindet, sondern stattdessen zu einem Kampf zwischen Wertesystemen ausartet.

Zudem kann eine bewusste Emotionalisierung eines Projekts einen bereits vorhandenen Konflikt verstärken. Neutrale Bürger sollen so auf die Seite der Projektbefürworter oder -gegner gezogen werden, bspw. im Vorfeld von Bürgerentscheiden.

#### **6. Geringe Beachtung der Akteursinteressen**

Die geringe Beachtung der Interessen der Akteure durch die Vorhabenträger respektive der Bürger erhöht die Wahrscheinlichkeit des Auftretens von Konflikten. Wie bereits unter dem Punkt „Emotionalisierung des Projekts“ angeschnitten, geht es dabei um die Verfahrensgerechtigkeit, also „*die Art und Weise, wie eine Entscheidung zustande kommt*“

(Kerkhoff 2014, S. 25). Die Chancen auf Akzeptanz stehen gut, „wenn Bürger das Gefühl haben, dass Vorhabenträger und Genehmigungsbehörden ihre Argumente ernst genommen und sachgerecht abgewogen haben“ (vgl. RWE 2017). Ist dies nicht der Fall und die Bürger vermissen „Respekt und Wertschätzung gegenüber ihren Einwänden, Vorschlägen und Sorgen“ (Brettschneider 2011, S. 41), wird der „Ärger der Protestierenden über das Verhalten und den Umgang von Politik und Wirtschaft gegenüber den (betroffenen) Bürgern artikuliert“ (Becke et al. 2011, S. 2). Nicht immer richtet sich der Widerstand dann gegen das Vorhaben selbst, sondern eben auch teilweise oder ausschließlich gegen die Vorgehensweise von Politik und Wirtschaft.

### **7. Fehlende Einbindung der Betroffenen**

Eine fehlende Einbindung der Betroffenen kann die Konfliktrichtigkeit eines Vorhabens ebenfalls erhöhen. Betroffene, die bei Bauvorhaben unberücksichtigt gelassen oder gar ignoriert werden, stehen Vorhaben zumeist mit Unverständnis oder gar Wut gegenüber (vgl. Haldenwang 2012). Dieser Aspekt übersteigt folglich Punkt 6 „Geringe Beachtung der Interessen der Akteure“, da in diesem Fall die Einwände, Vorschläge und Sorgen gar nicht erst angehört werden.

### **8. Mangelnde soziale Gerechtigkeit bzw. Verteilungsgerechtigkeit**

Mangelnde Verteilungsgerechtigkeit kann die Konfliktrichtigkeit von Projekten erhöhen. Die „Nutzen und Lasten von Großprojekten sind oft nicht gleich verteilt“ (Thießen 2012, S. 8). Da die Nutzen/Vorteile den Nutzern oder Vorhabenträgern zugutekommen, während die Kosten/Lasten/Nachteile der Betroffenen oder der Umwelt entstehen, kann es insbesondere bei fehlenden Ausgleichsmaßnahmen und Nichtberücksichtigung der Meinungen von Betroffenen zu Protesten kommen, weil sich diese unfair behandelt fühlen.

### **9. Konkurrierende Nutzung des Bauplatzes bzw. der Umgebung**

Eine konkurrierende Nutzung des Projektstandorts oder der Umgebung kann die Konfliktrichtigkeit eines Vorhabens ebenfalls erhöhen. Bei Vorhaben wie der Siedlungsflächenerweiterung für z.B. den Bau von Wohnungen, der Sicherung von Grün- und Freiflächen, Agrarlandnutzung, Ausbau der Stromversorgungsnetze, Errichtung von Windenergieparks und Straßenbauprojekte wird oftmals von konkurrierender Nutzung gesprochen. Bauvorhabenträger der genannten Vorhaben wollen dieselbe Fläche nutzen, was oftmals Konflikte auslöst. In diesem Punkt spielt wiederum das Fairness-Prinzip eine Rolle. Insbesondere in Kommunen steht oftmals genereller Wohnflächenbedarf der

städtebaulichen Entwicklung gegenüber, was Unverständnis bei den Bürgern hervorrufen kann.

### **10. Technologiebezogene Akzeptanzprobleme**

Gemäß dem VDI können technologiebezogene Akzeptanzprobleme die Konfliktrichtigkeit von Projekten erhöhen. So ist „*Technikakzeptanz verstanden als grundsätzliche Aufgeschlossenheit gegenüber technischen Innovationen, [...] Voraussetzung*“ (acatech - Deutsche Akademie der Technikwissenschaften 2011) für die Akzeptanz von Vorhaben am Standort. Allerdings konnten im Rahmen der Literaturrecherche keine Beispiele gefunden werden, die die These des VDIs unterstützen.

### **11. Anlage in Wohngebietsnähe**

Die räumliche Nähe des Projektstandorts zur Bevölkerung respektive zu Wohngebieten erhöht die Wahrscheinlichkeit für das Auftreten von Konflikten. Gerade in landschaftlich reizvollen Gebieten gibt es häufig Anwohner, die ihre landschaftliche Umgebung schätzen und aus diesem Grund dort wohnen. Hinzu kommt eine „*(emotionale) Beziehung, die Menschen an Orte bindet*“ (VDI, 7000 2015-01, S. 24). Oft vorgebracht wird im Zusammenhang mit Vorhaben in Wohngebietsnähe auch der dadurch verursachte Wertverlust von Grundstücken, der zu Konflikten beitragen kann.

Das oft angeführte sogenannte NIMBY-Phänomen („not in my backyard“) ist in der Literatur umstritten. Dieses beschreibt ein Protestverhalten von z.B. Anwohnern, das dann eintritt, wenn Änderungen bzw. Vorhaben (z.B. Bauvorhaben) in ihrer unmittelbaren Nähe geplant bzw. ausgeführt werden. Eine Umfrage in den Städten bzw. Ortsteilen Schwanebeck, Derenburg, Roßla und Halberstadt ergab z.B. geringere Akzeptanzwerte von erneuerbaren Energien in Wohngebietsnähe als im Allgemeinen (Rau und Zoellner 2010).

Jedoch hat eine andere Umfrage (Knebel 2016) gezeigt, dass die Konfliktrichtigkeit wieder eines Projekts weniger stark ausgeprägt ist, wenn es bereits bestehende Anlagen zu Erneuerbaren Energien in der Umgebung gibt.

### **12. Räumliche Dimension**

Das Auftreten eines Konfliktes wird umso wahrscheinlicher und umso mehr Betroffene gibt es regelmäßig, desto mehr Raum ein Bauvorhaben einnimmt (Bentele et al. 2015). Die Größe geht bspw. damit einher, dass das Vorhaben weithin sichtbar ist (z. B. Windenergieanlagen) oder auf den Gemarkungen mehrerer Kommunen liegt. „*Schon auf den*

*bloßen Begriff ‚große Bauprojekte‘ reagiert die Mehrheit spontan negativ“* (Bentele et al. 2015, S. 287).

### **13. Investitionsvolumen**

Eine gewisse räumliche Größe der Projekte wirkt sich häufig auch auf den Umfang des finanziellen Projektvolumens aus. Je höher dieses ausfällt, umso höher ist auch die Wahrscheinlichkeit für das Auftreten von Konflikten, insbesondere bei einem sonstigen Sparkurs eines öffentlichen Vorhabenträgers. Im Fall von „Stuttgart 21“ gaben bspw. 46 % der Protestierenden bei einer Umfrage die hohen Kosten des Projekts als (einen) Grund ihres Protests an (Baumgarten und Rucht 2013). Weitere Eigenschaften, die die Konfliktwahrscheinlichkeit erhöhen können, bestehen darin, dass die Kosten im Vorfeld der Realisierung zu niedrig angesetzt werden oder die Finanzierung des Projekts nicht gesichert ist, während das Projekt dennoch politisch gewollt und vorangetrieben wird. Auch eine Steigerung der Kosten während des Projektverlaufs kann die Konfliktrichtigkeit eines Projekts gemäß Konieczek-Woger und Köppel (2016) erhöhen.

### **14. Risiken**

Birgt ein Vorhaben Risiken<sup>2</sup>, die von einem öffentlichen Projektträger bewusst in Kauf genommen werden, weil „Risiko und Unsicherheit durch Betroffene einerseits und [durch] Planer und Experten andererseits“ (Konieczek-Woger und Köppel 2016) unterschiedlich wahrgenommen werden, kann dies die Konfliktrichtigkeit eines Vorhabens erhöhen. Als Beispiele können eine mögliche Rutschbewegung des Hangs beim Bau des Hochmoselübergangs oder die „geologische[n] Gefahren beim Tunnelbau“ bzgl. „Stuttgart 21“ angeführt werden. Dies wurde von 22 % der in einer Umfrage befragten Protestierenden des „Stuttgart 21“- Projekts als (ein) Protestgrund angegeben (Baumgarten und Rucht 2013). Insbesondere nach den jüngsten Geschehnissen hinsichtlich des Tunnels in Rastatt, bei denen sich während der Baumaßnahmen bei Niederbühl eine über dem Tunnel verlaufende Gleise abgesenkt hatte, äußern Gegner nun auch wieder Bedenken zu „Stuttgart 21“ mit Verweis auf die hohe Risikobereitschaft der Deutschen Bahn beim Tunnel Rastatt (Stuttgarter Nachrichten 2017). Neben solchen Risiken, die beim Bau von Vorhaben eintreten können, spielen aber auch andere, gesellschaftlich relevante Risiken eine Rolle: So befürchten Gegner der Münchner Olympiabewerbung bspw. unter anderem, dass die Stadt aufgrund des durch die Olympia verursachten Images

---

<sup>2</sup> z.B. technische Risiken bzgl. der Umwelt, des Baugrunds oder der technischen Machbarkeit oder kaufmännische Risiken bzgl. Finanzierung, der Beschaffung von Nachunternehmern, Projektlaufzeit, usw.

weiterwachsen könnte. Zusätzlicher Zuzug würde dann den ohnehin schon hohen Wohnungsmangel verschärfen.

Die Zweifel hinsichtlich der Projektrisiken werden durch Verunsicherung durch sich widersprechende Expertenurteile in Bezug auf Planungsinhalte und damit verbundene Chancen und Risiken sowie Folgeneinschätzungen noch verstärkt, was die Konfliktrichtigkeit von Projekten weiter erhöhen kann. Die Diskrepanzen in den Expertenurteilen dienen den Konfliktparteien zur Untermauerung ihrer Faktenbilder. „*Expertisen mit davon abweichenden Aussagen werden verdrängt (,kognitive Dissonanz‘) oder als Interessengutachten abgetan. Der neutrale politisch interessierte Bürger [...] ist zunehmend verwirrt*“ (Ewen 2012, S. 27).

### **15. Keine gemeinsame Sprache**

Ist keine gemeinsame Sprache vorhanden, kann dies die Konfliktrichtigkeit von Vorhaben ebenfalls erhöhen. Dies ist zum Beispiel der Fall, wenn unterschiedliche Wertesysteme in Einklang gebracht werden müssen oder Empathievermögen fehlt. Im Fall von „Stuttgart 21“ haben die Projektträger „*in ihrer Kommunikation [...] sehr stark technische Aspekte beleuchtet, [...] noch wichtiger aber ist die Frage, welchen Nutzen ein Projekt für die Gesellschaft hat*“ (Brettschneider 2011, S. 41).

Des Weiteren führt insbesondere der Einsatz von Sozialen Medien „*zu einer Beschleunigung und Überhitzung der Auseinandersetzungen, [...] weil sie keinen ‚Dialog unter Anwesenden‘ erlauben bzw. ersetzen*“ (Freimuth und Barth 2014, S. 351). „*Ein Dialog von Gruppen mit verschiedenen Sichtweisen findet dort [auf Facebook und Twitter] kaum statt [...] - nicht selten schaukelt sich dort der Unmut weiter auf*“ (Brettschneider 2011, S. 40).

### **16. Keine Bereitschaft zur Kommunikation**

Durch fehlende Bereitschaft zur Kommunikation kann die Konfliktrichtigkeit von Projekten erhöht werden. Folglich ist „*der offene Dialog [...] eine notwendige Bedingung*“ (Bentele et al. 2015, S. 340) für die Akzeptanz eines Vorhabens, wenngleich er diese Akzeptanz nicht garantieren kann. Auch Brettschneider (2011) hält die "Legitimation durch Kommunikation" auf Augenhöhe als Ergänzung zur "Legitimation durch Verfahren" unabdingbar für die Akzeptanz eines Vorhabens. Die Kommunikation innerhalb Vorhaben ist die Grundvoraussetzung einer guten ÖB und fördert die Akzeptanz bei den Betroffenen.

## 17. Gegensätzliche Interessen

Gegensätzliche Interessen oder Ziele, wie bspw. Anwohner- (ruhiges Wohnen) und Wirtschaftsinteressen (hohe Besucherzahlen für z.B. Freizeitanlagen), können die Konfliktträchtigkeit von Projekten erhöhen. Die Nutzen-Kosten-Verteilung wird vorwiegend von den Vorhabenträgern im Rahmen der Projektentwicklung bestimmt. Eine ungleiche Nutzen-Kosten-Verteilung, welche sich erst beim Vorhandensein unterschiedlicher Interessen für eine Interessensgruppe herausstellt, kann zu Konflikten zwischen z.B. Vorhabenträger und Anwohnerschaft führen.

Als Beispiel sei hier die dritte Start- und Landebahn des Münchner Flughafens genannt: Befürworter betonen die Wirtschaftsinteressen, während Gegner des Projekts eine Wirtschaft, die auf stetiges Wachstum ausgerichtet ist, ablehnen und Anwohnerinteressen sowie Umweltbedenken anführen (Gobert 2016, S. 28).

## 18. Unkenntnis der Sachlage

Die Meinungen über die Unkenntnis der Sachlage als begünstigender Faktor für Konflikte gehen in der Literatur auseinander:

- Der Verein Deutscher Ingenieure (2014) vertritt die Meinung, dass fehlende Informationen hinsichtlich des Vorhabens oder mangelndes Fachwissen der Öffentlichkeit meistens nicht die Ursache von Konflikten sind.
- Gemäß Meyer-Oldenburg (2002) kann die Unkenntnis der Sachlage die Wahrscheinlichkeit des Auftretens von Konflikten vor allem dann erhöhen, wenn die Bürger das Gefühl haben, dass Informationen bewusst zurückgehalten werden. „*Das Gefühl des Verlustes von Kontrolle durch das Zurückhalten der Information erzeugt unmittelbar Formen von Abwehr*“ (Freimuth und Barth 2014, S. 345). So werden „*privatwirtschaftliche Interessen der Projektträger praktisch nie thematisiert*“, „*stattdessen stellt die Politik die sozialen Wirkungen der Projekte heraus*“ (Thießen 2012, S. 17).
- Schmider geht hingegen davon aus, dass jeder „*nur noch auf einem Sektor informiert [ist], dort aber besser als je zuvor. Jeder beschafft sich seine Informationen selbst und wählt dann auch oftmals nur das aus, was seinem Weltbild entspricht. [...] Letztlich leidet die Gesprächsfähigkeit; Kompromissbereitschaft und -fähigkeit gehen verloren*“ (gefunden in Cornelius et al. 2013, S. 178), was Konflikte begünstigen oder noch verstärken kann.

## 19. Bedrohung der eigenen Lebenswelt

Die „gefühlte Bedrohung der eigenen Lebenswelt durch Planungsentscheidungen von Politik, Verwaltung und Industrie, in die der einzelne Bürger nicht einwirken und einsehen kann“ (Kerkhoff 2014), trägt ggf. zu einer erhöhten Konfliktrichtigkeit des Vorhabens bei. Die Energie Agentur NRW (2014) sieht als möglichen Auslöser von Konflikten außerdem die Überforderung der Bürger bzw. Betroffenen mit der Komplexität des Planungsvorhabens. Eine damit einhergehende Intransparenz kann in einem Gefühl der Fremdbestimmung resultieren und Widerstand hervorrufen. Bei „Stuttgart 21“ hatten bspw. „zahlreiche Menschen [...] den Eindruck, sie ständen übermächtigen Projektgegnern gegenüber. Auf deren Wohlwollen fühlten sie sich angewiesen, wenn sie Antworten auf ihre Fragen zum Projekt haben wollten“ (Brettschneider 2011, S. 41).

Die oben genenannte „Bedrohung der eigenen Lebenswelt“ wird umso größer empfunden und macht Konflikte umso wahrscheinlicher, je größer der Veränderungscharakter des Vorhabens ist. Bauvorhaben verändern die Landschaft und zumeist auch die Verkehrsinfrastruktur nachhaltig. Besonders in Erschließungsgebieten ist das häufig der Fall, bei denen Naturflächen erstmalig bebaut werden.

## 20. Schlechtes Verhältnis zwischen den Akteuren

Besteht zwischen den Bürgern und den Ausführenden, Betreibern oder Regulatoren eines Vorhabens ein Verhältnis, das von Misstrauen, Vorurteilen, wenig Verständnis oder wenig Sympathien geprägt ist, kann dies das Auftreten von Konflikten begünstigen. Ein schlechter Ruf des Vorhabenträgers oder auch schlicht ein in der Region unbekannter Vorhabenträger kann die Wahrscheinlichkeit, dass es hinsichtlich des Projekts zu Konflikten kommt, erhöhen. Genauso kann sich ein „Vertrauensverlust in Wirtschaft und Politik“ (Bentele et al. 2015, S. 288) auf die von ihnen initiierten Projekte übertragen. „Breitere Aufmerksamkeit erfährt der Protest vor allem dann, wenn er sich mit grundsätzlicher Skepsis gegenüber 'der Politik' oder 'der Wirtschaft' verbindet und wenn die Art des Umgangs der Parlamente und der Projektträger mit 'der Bürgerschaft' bemängelt wird.“ (Brettschneider 2011, S. 40).

## 21. Unklarer Nutzen

Erschließt sich den Bürgern der Nutzen eines Vorhabens nicht oder zweifeln die Bürger diesen sogar an, kann dies die Konfliktrichtigkeit eines Vorhabens erhöhen. Als Beispiel sei hier die „geringe Kapazität des 8-gleisigen Durchgangsbahnhofs“ im Projekt

„Stuttgart 21“ genannt, was 27 % der in einer Umfrage befragten Protestierenden als einen Protestgrund angeben (Baumgarten und Rucht 2013, S. 109; Cornelius et al. 2013).

## **22. Einkommen und Ausbildung der Betroffenen (in suburbanen Gebieten)**

Ein überdurchschnittliches Einkommen und eine akademische Ausbildung der Bürger bzw. Betroffenen können die Wahrscheinlichkeit, dass es hinsichtlich eines Vorhabens zu Konflikten kommt, erhöhen. Verschiedene Umfragen (Gobert 2016; Vetter und Bauknecht 2013; Bentele et al. 2015) konnten eine Überrepräsentation dieser Bevölkerungsschicht unter den Protestteilnehmern im Vergleich zur ansässigen Bevölkerung feststellen, bspw. bei „Stuttgart 21“ oder dem Berliner oder Münchner Flughafen.

### **Weitere Konfliktursachen**

Im Folgenden werden weitere Eigenschaften aufgelistet, die zwar in einzelnen Quellen aufgeführt sind, für die jedoch keine Belege in weiterführender Literatur oder Beispielprojekten gefunden wurden. Dies dürfte zum Teil darauf zurückzuführen sein, dass es sich um spezielle Eigenschaften handelt, die bspw. nur auf spezielle Anlagen wie z.B. der Geothermie zutreffen (vgl. Punkt 3 der Aufzählung).

- Erhebliche Unterscheidung bzgl. Form und Gestalt von vorhandenen Gebäuden
- Bauvorhaben nahe Wasserschutzgebieten / zu Freizeitwecken genutzte Gewässer
- Andere Vorhaben der Erneuerbaren Energien haben in der Region bereits zu Konflikten / seismischen Ereignissen (Geothermie) geführt
- Erfahrungen mit Konflikten um „lulus“ (locally unwanted land uses) bestehen
- Politisierung, z.B. wenn Vorhaben innerhalb Wahlkampagnen thematisiert werden, um Wähler zu mobilisieren

Zusammenfassend lässt sich ein Großteil der 22 möglichen Konfliktursachen einem der folgenden vier Kernpotentiale zuordnen:

- Umweltbezogene Gründe (Schutzgüter)
- Formale Gründe (Verhalten der Politiker im Verfahren, fehlende Einbindung, Kommunikation etc.)
- Persönliche Gründe (Anwohnerschaft, negative Erfahrungen etc.)
- Sachliche Gründe (Kosten, Nutzen, Risiken etc.)

### **Fazit**

Es konnten 22 Konfliktursachen identifiziert werden. Die Konflikträchtigkeit hängt von der Anzahl und Wertigkeit der Konfliktursachen ab. Hierzu zählt auch die individuelle

Betroffenheit und die jeweiligen örtlichen Rahmenbedingungen sowie die zumeist subjektive Wahrnehmung eines Vorhabens durch die Betroffenen. Eine Gewichtung der Konfliktursachen, die allgemeingültig für alle Vorhaben sein soll, ist insofern nicht möglich. Für ein einzelnes Projekt können jedoch Befragungen und Akteursanalysen, wie sie in der VDI 7000 (2015-01) beschrieben werden, durchgeführt werden, um die Relevanz einer Konfliktursache für ein Vorhaben einzuschätzen. In jedem Fall kann man davon ausgehen, dass sich die Konflikträchtigkeit erhöht, desto mehr der 22 oben genannten Konfliktursachen ein Bauvorhaben aufweist. Das ermöglicht dem Vorhabenträger eine grobe Einschätzung der Konflikträchtigkeit seines Bauprojekts.

Für den Vorhabenträger besteht aufgrund der ermittelbaren Anzahl der Konfliktursachen die Möglichkeit einer groben Charakterisierung der Konflikträchtigkeit. Auf Basis dieser Charakterisierung und der betrachteten Konfliktursachen können dann die Intensitätsstufe eines möglichen Konflikts und passende Methoden in Verbindung mit der Projektart zur Durchführung einer informellen ÖB gewählt werden. Die 22 identifizierten Konfliktursachen werden bzgl. ihrer Häufigkeit des Auftretens bei öffentlichen Bauvorhaben in Kap. 4.1.4 untersucht.

## 4 Untersuchungen zu Bestandteilen der Öffentlichkeitsbeteiligung bei Bauprojekten in Kommunen

Zur Ermittlung und Analyse von Bestandteilen der ÖB bei Bauvorhaben wurden unterschiedliche Untersuchungsmethoden herangezogen. Die Identifikation von Methoden und Instrumenten sowie Kriterien der ÖB bei Bauprojekten erfolgte anhand der Untersuchung von zuvor identifizierten Leitlinien in Kommunen und einer Umfrage. Im Zuge dieser Umfrage wurden Methoden und Instrumente auch hinsichtlich der Anwendung und Eignung analysiert. Des Weiteren wurden Bauprojekte mit ÖB unter Anwendung der identifizierten Leitlinien untersucht. Hierbei wurden die Randbedingungen zum Einsatz unterschiedlicher Methoden und Instrumente der ÖB analysiert. Zudem wurden vorhandene Konfliktursachen identifiziert und analysiert. Außerdem diente eine weitere Umfrage der Überprüfung von Hypothesen zur ÖB bei Bau- und Infrastrukturvorhaben. Die Erkenntnisse der unterschiedlichen Untersuchungen sind abschließend in ein Modell zur ÖB bei Bau- und Infrastrukturprojekten eingeflossen. Die nachfolgende Abbildung 24 fasst die einzelnen Schritte zusammen.

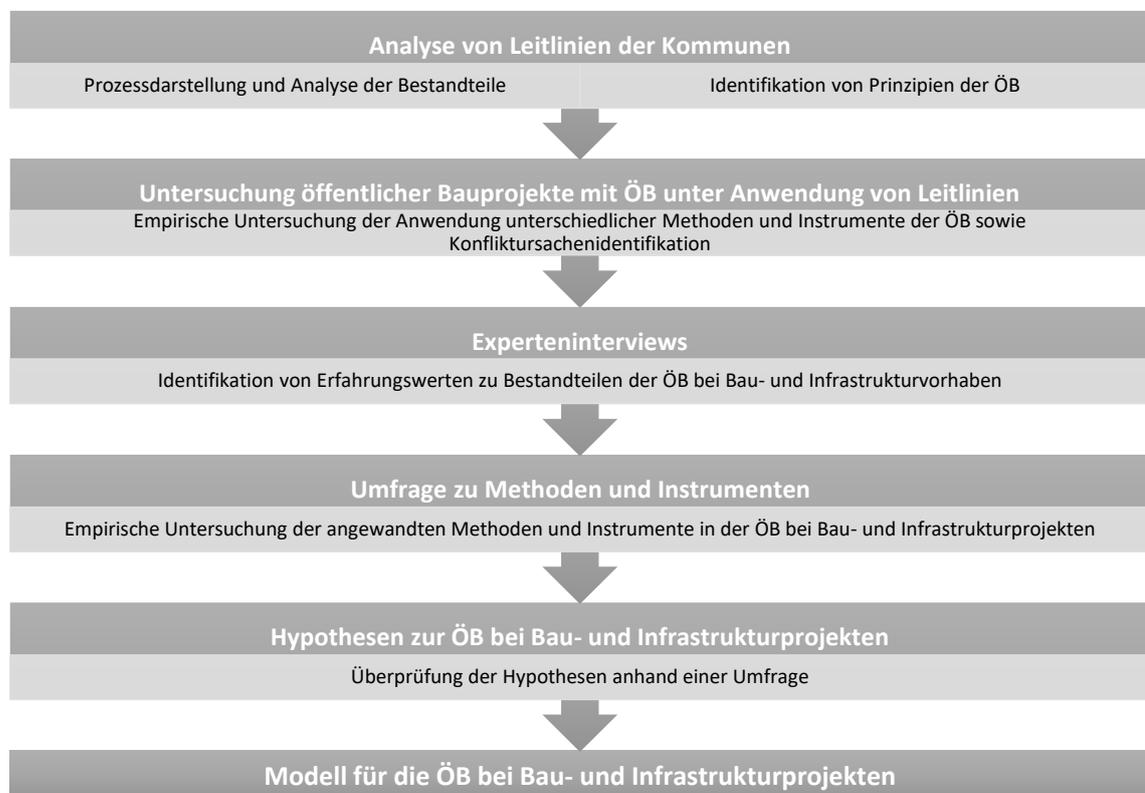


Abbildung 24: Vorgehensweise zur Erstellung eines Modells für die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung bei Bau- und Infrastrukturprojekten

## **4.1 Analyse von Leitlinien zur Öffentlichkeitsbeteiligung und Projekten unter Anwendung der Leitlinien**

### **4.1.1 Untersuchungsmethodik der Analyse von Leitlinien zur Öffentlichkeitsbeteiligung**

Das im Rahmen des Forschungsprojekts zu erstellende Modell für die frühzeitige ÖB bei Bau- und Infrastrukturprojekten erfordert bewährte Methoden und Instrumente zur Konfliktbehandlung und -lösung. Diese werden u.a. anhand einer umfangreichen Recherche und anschließenden Analyse vorhandener Leitlinien zur ÖB identifiziert. Hierzu wurden Leitlinien (siehe Abschnitt 4.1.2), die von deutschen Großstädten (> 100 000 Einwohnern) erarbeitet wurden, recherchiert und untersucht. Großstädte sind stärker von Bauprojekten betroffen, weshalb Leitlinien überwiegend in Großstädten formuliert wurden (Stand 2017). Die grundsätzlich höhere Anzahl von Bauprojekten in Großstädten führt auch dazu, dass diese einen erfahreneren Umgang mit der Öffentlichkeitsbeteiligung bei Bau- und Infrastrukturprojekten haben. Es ist davon auszugehen, dass die Erfahrung bei der Erstellung der Leitlinien mit eingeflossen ist. Des Weiteren soll die Auswertung von Dokumentationen durchgeführter Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren sowie Umfragen bei Gemeinden und Unternehmen die Analyse der Einsatzmöglichkeiten der Instrumente und Methoden unterstützen.

Die Analysen der Leitlinien dienen der deskriptiven Beschreibung der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung bei Bau- und Infrastrukturprojekten und bilden den Status Quo in den Kommunen ab. Die daraus gewonnenen Erkenntnisse wurden in Hypothesen hinsichtlich Kriterien guter ÖB übersetzt. Hypothesen bilden die Vorstufe einer Theorie, die sich durch eine Verifizierung untermauern lässt. Die Überprüfung der Hypothesen wurde durch eine Umfrage bei Personen, die Erfahrung mit der ÖB haben, vollzogen (siehe Kap. 4.4).

Die detaillierte Auswertung der jeweiligen Leitlinien wird mit Hilfe von Prozesskarten in Form der Business Process Model and Notation (BPMN) dargestellt. Abbildung 25 zeigt beispielhaft den Prozess der Beteiligungsintensitätsstufe 1 (Information) in Form einer Vorhabenliste der Stadt Bonn. Die Vorhabenliste beinhaltet Informationen anstehender Vorhaben zur Information der Öffentlichkeit. Zumeist ist die Vorhabenliste online auf der von einer Kommune eingerichteten Website verfügbar. Abbildung 26 stellt beispielhaft den Verlauf der Bürgerbeteiligung in Bonn nach den Vorgaben der Bonner Leitlinien

dar. Durch diese übersichtliche Darstellungsweise können die Prozessabläufe der einzelnen Leitlinien der verschiedenen Kommunen in der weiteren Untersuchung einander gegenübergestellt und verglichen werden. Darüber hinaus wurden die Leitlinien ausgewertet. Hierzu wurden in den Leitlinien und in vorhandenen Dokumentationen vorgeschlagene Methoden und Instrumente zur Konfliktbehandlung und -lösung identifiziert. Zudem wurden deren Anwendung, die von den Leitlinien definierten Akteure, die Bauvorhaben, die Art der informellen, frühen und nachlaufenden Öffentlichkeitsbeteiligung sowie genannte Prinzipien und Grundsätze analysiert.

Zur Erstellung des Modells werden die identifizierten Projekte (siehe Kap. 4.4), bei denen Öffentlichkeitsbeteiligung stattfand, nach Projektart (z.B. Infrastrukturprojekt, Industriebau etc.) kategorisiert und im Hinblick auf Konfliktträchtigkeit sowie angewandter Konfliktmanagementmethoden untersucht.

Verwaltung = Fachämter, Koordinierungsstelle, Beirat; Politik = BB-Ausschuss, Bezirksvertreter; Vorhabenträger = Stadt, Städt. (Tochter-)Unternehmen

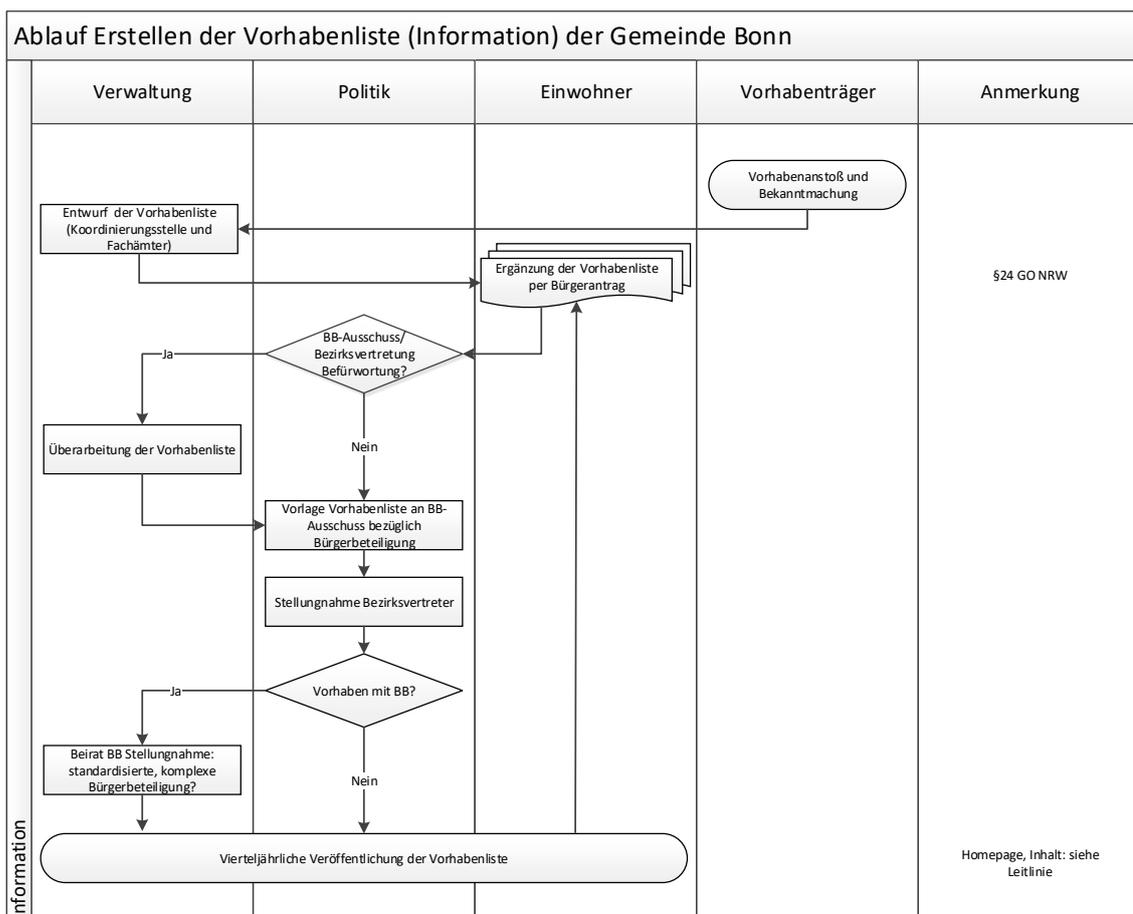


Abbildung 25: Ablaufprozess zum Aufstellen der Vorhabenliste im Rahmen der informellen Öffentlichkeitsbeteiligung auf der Beteiligungsstufe Information in der Stadt Bonn

Verwaltung = Fachämter, Koordinierungsstelle, Beirat; Politik = BB-Ausschuss, Bezirksvertreter; Vorhabenträger = Stadt, Städt. (Tochter-)Unternehmen

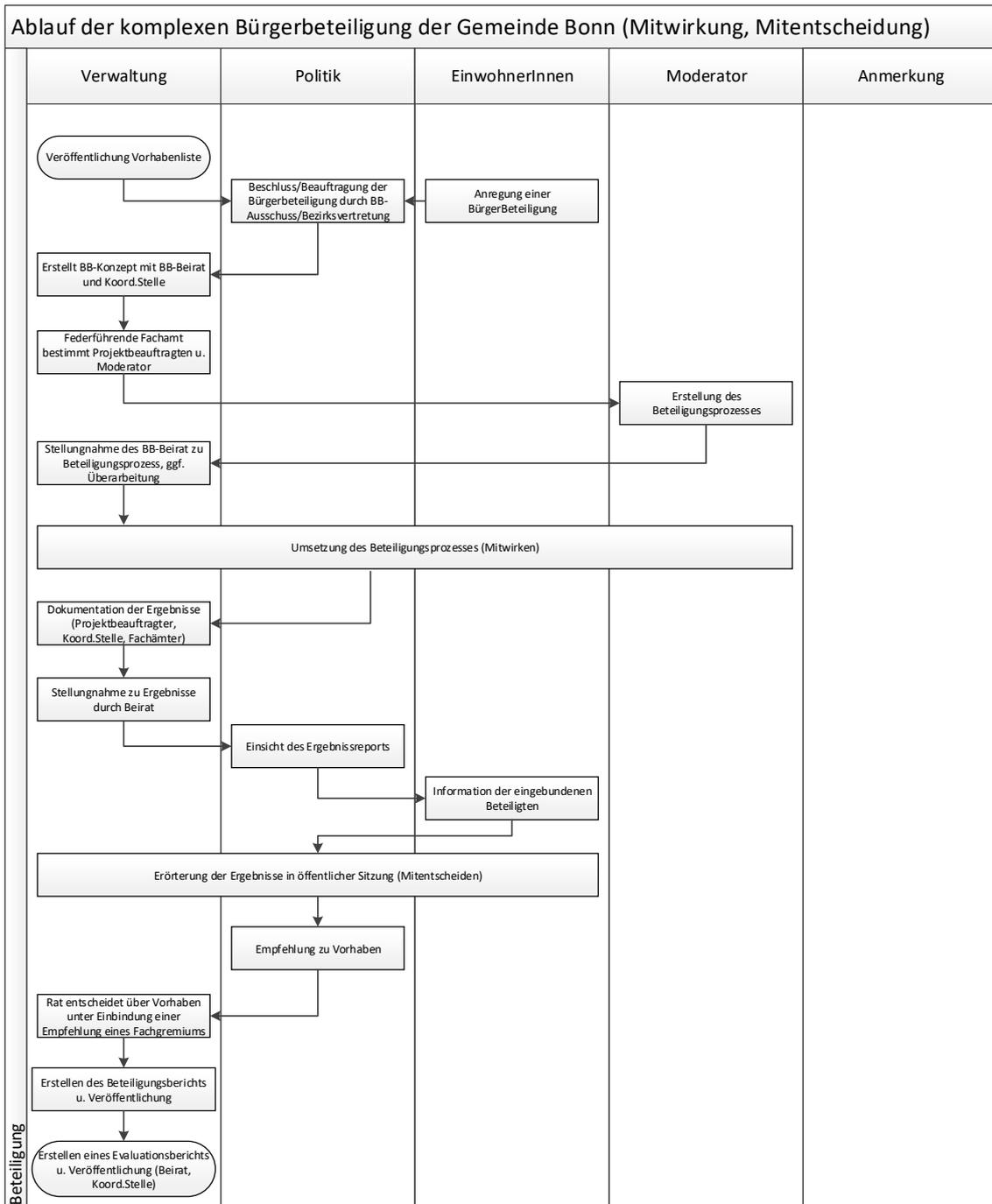


Abbildung 26: Ablauf der komplexen Bürgerbeteiligung der Gemeinde Bonn (Mitwirkung, Mitentscheidung)

### 4.1.2 Vorhandene Leitlinien

Für die Untersuchung wurden insgesamt 50 Leitlinien zur Bürgerbeteiligung auf kommunaler Ebene im Entwurf bzw. in vollumfänglicher Anwendung (Stand Juli 2017) identifiziert. Des Weiteren wurde der „Leitfaden für eine neue Planungskultur“ für Baden-Württemberg (Staatsministerium Baden-Württemberg, Stabsstelle für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung 2014) sowie drei sehr ausführliche Leitlinien aus Österreich identifiziert und untersucht. Diese recherchierten Leitlinien sind mit ihrer offiziellen Bezeichnung (sofern vorhanden) in nachfolgender Tabelle 9 gelistet.

Tabelle 9: Im Rahmen dieses Projekts untersuchte Leitlinien zur Öffentlichkeitsbeteiligung

	<b>Gemeinde/ Bundesland</b>	<b>Bezeichnung</b>	<b>Status</b>
1	Aachen	Hinweis: keine echte Leitlinie → Bauleitplanung und darin enthaltene ÖB	
2	Baden-Württemberg	Leitfaden für eine neue Planungskultur	
3	Berlin-Mitte	Leitlinien für Bürgerbeteiligung im Bezirk Mitte von Berlin	Entwurf
4	Bonn	Leitlinien Bürgerbeteiligung Bonn - Arbeitsgruppe Leitlinien Bürgerbeteiligung Bonn	
5	Darmstadt	Damit alle mitmachen können. Leitlinien zur Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger in der Wissenschaftsstadt Darmstadt	
6	Detmold	Entwurf: Leitlinien Bürgerbeteiligung in Detmold	Entwurf
7	Ehningen	Leitlinien für die Ehninger Bürgerbeteiligung und für das Bürgerengagement	
8	Erfurt	Bürgerbeteiligung - Erfurter Modell Neue Bürgerbeteiligungskultur in der Stadt Erfurt	
9	Erlangen	Leitbild Gute Bürgerbeteiligung in Erlangen	

10	Essen	Grundsätze der Bürgerbeteiligung für die Stadt Essen	
11	Filderstadt	Leitbild Bürgerorientierung Filderstadt	
12	Flensburg	Richtlinie zur EinwohnerInnenbeteiligung	
13	Freiburg	Stadtteileitlinien (STELL) Freiburg (Landwasser, Wiehre, Stühlinger, Innenstadt, St. Georgen)	
14	Geislingen	Vorlage: Erarbeitung von Leitlinien für die Geislinger Bürgerbeteiligung	Entwurf
15	Gelsenkirchen	Beteiligung nach § 24 GO NRW: Anregungen und Beschwerden, §25 GO NRW: Einwohnerantrag, § 26 GO NRW: Bürgerbegehren und Bürgerentscheid	
16	Gießen	Bürgerbeteiligung in Gießen - Leitlinien für eine strukturierte Bürgerbeteiligung	
17	Göppingen	Leitbild der Bürgerbeteiligung der Stadt Göppingen	
18	Görlitz	Satzung zur Bürgerschaftlichen Beteiligung in der Großen Kreisstadt Görlitz	
19	Graz (Österreich)	Leitlinien für BürgerInnenbeteiligung bei Vorhaben und Planungen der Stadt Graz	
20	Heidelberg	Leitlinien für mitgestaltende Bürgerbeteiligung in der Stadt Heidelberg	
21	Heilbronn	Leitlinien für eine mitgestaltende Bürgerbeteiligung in Heilbronn	
22	Jena	Entwurf: Leitlinien für Bürgerbeteiligung in Jena	Entwurf

23	Karlsruhe	Konzept zur systematischen Bürgerbeteiligung in Karlsruhe	
24	Köln	Der "Kölner Weg zum Ausbau und zur Verbesserung der Beteiligungskultur": Eckpunkte zur Erarbeitung von Leitlinien zur Bürgerbeteiligung in Köln - Ergebnisse der Konzeptionsphase	Entwurf
25	Konstanz	Leitlinien für Bürgerbeteiligung in Konstanz	
26	Leipzig	<i>Keine Bezeichnung</i>	
27	Leitlinie ÖB Österreich	Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung - Praxisleitfaden	
28	Leverkusen	Konzept zur Stärkung der Bürgerbeteiligung in der Stadt Leverkusen	Entwurf
29	Mannheim	Demokratie stärken - gemeinsam gestalten Regelwerk Bürgerbeteiligung	
30	Marburg-Biedenkopf	Weiterentwicklung der Bürgerbeteiligung im Landkreis Marburg-Biedenkopf	
31	Nürtingen	Endfassung: Bürgerbeteiligung in Nürtingen	
32	Oberhausen	Leitlinien der Bürgerbeteiligung in Oberhausen	
33	Oyten	Entwurf: Leitlinie für eine mitgestaltende Bürgerbeteiligung in der Gemeinde Oyten	Entwurf
34	Pforzheim	Leitfaden Bürgerbeteiligung Pforzheim	
35	Plettenberg	Vortragsfolien: Plettenberg auf dem Weg zu einer bürgerorientierten Kommune	Entwurf

36	Potsdam	Potsdam mitgestalten: Modellprojekt Strukturierte Bürgerbeteiligung 1. Jahresbericht	
37	Regensburg	Leitfaden zur Durchführung von Bürgerinformationsveranstaltungen und Bürgerbeteiligungsverfahren	
38	Rehburg-Loccum	Richtlinien für die informelle Bürgerbeteiligung in der Stadt Rehburg-Loccum	
39	Saarbrücken	Leitlinien zur Bürgerbeteiligung in Saarbrücken	
40	Soest	Leitlinien für Bürgerbeteiligung bei der Stadtverwaltung Soest	
41	Solingen	Vorstudie zur Erstellung eines fachlich optimierten Konzepts zur Stärkung der Beteiligung der Solinger Einwohnerinnen und Einwohner - Bürgerbeteiligungskonzept -	Entwurf
42	Stuttgart	Entwurf Leitlinie für Bürgerbeteiligung in der Landeshauptstadt Stuttgart	Entwurf
43	Tübingen	Tübingen gemeinsam gestalten Handbuch Bürgerbeteiligung	
44	Überlingen	Schaubild: Verfahren zur Bürgerbeteiligung	
45	Viernheim	Konzept zur Beteiligung der Einwohnerschaft Viernheims an der politischen Willensbildung und Entscheidungsfindung in der Stadt Viernheim	
46	Vorarlberg (Österreich)	Handbuch Bürgerbeteiligung für Land und Gemeinden	
47	Weingarten	Entwurf Konzept Bürgerbeteiligung Stadt Weingarten	Entwurf
48	Weyarn	Satzung zu Weiterführung der Bürgerbeteiligung	

49	Wiesbaden	Wiesbadener Leitlinien für Bürgerbeteiligung	
50	Wilhelmsburg	<i>Keine Bezeichnung</i>	
51	Wolfenbüttel	Satzung über die Beteiligung der Einwohnerinnen und Einwohner bei Vorhaben der Stadt Wolfenbüttel (Einwohnerbeteiligungssatzung)	
52	Wolfsburg	Konzept Bürgermitwirkung Wolfsburg	
53	Wuppertal	Vorschlag: Leitlinien Bürgerbeteiligung Wuppertal	Entwurf

#### 4.1.3 Ergebnisse der Auswertung vorhandener Leitlinien

Im Rahmen der vergleichenden Untersuchung der Leitlinien für Bürgerbeteiligung in Städten und Gemeinden wurden die im Folgenden dargestellten Merkmale betrachtet.

##### **Anwendungsbereich**

Nahezu alle Leitlinien haben die Anwendung der Öffentlichkeitsbeteiligung bei städtischen Vorhaben und Bauprojekten gemein. Wenige Leitlinien enthalten spezifische Voraussetzungen für Öffentlichkeitsbeteiligung, wie bspw. ein gewisses Projektvolumen. Ausgeschlossen sind i.d.R. Vorhaben, bei denen „das öffentliche Wohl oder berechnigte Interessen Einzelner eine Nichtöffentlichkeit erfordern“ (vgl. Leitlinien Flensburg), bei denen Geheimhaltung „im Interesse der öffentlichen Sicherheit oder der Landesverteidigung“ notwendig ist (vgl. Leitlinie ÖB Österreich) oder die Personalentscheidungen oder rechtlich gebundene Entscheidungen beinhalten (vgl. Leitlinie Gießen). Alle Leitlinie erachten eine über die Information hinausgehende Beteiligung als nicht sinnvoll, wenn kein Gestaltungsspielraum besteht oder keine ausreichenden zeitlichen oder finanziellen Ressourcen zur Verfügung stehen.

## **Beteiligungsstruktur**

In den untersuchten Leitlinien wird hinsichtlich der Beteiligungsstruktur zwischen den Stufen (auch Formen/Ebenen genannt) der Öffentlichkeitsbeteiligung sowie den einzelnen Phasen (auch Schritte genannt) der Beteiligung unterschieden.

### Stufen der Bürgerbeteiligung

Die Differenzierung in den Leitlinien beinhaltet in der Regel die Stufen

1. Information/Mitwissen
2. Konsultation/Stellungnahme/Mitreden
3. Kooperation/Mitbestimmung/Mitwirken/Mitentscheiden

Einige der Leitlinien unterscheiden diese Stufen noch genauer oder führen auch die formelle Beteiligung als vierte Stufe mit auf. Dabei wird betont, dass diese Stufen nicht aufeinander aufbauen, sondern als unterschiedliche Beteiligungstiefen zu verstehen sind, die unterschiedliche Beteiligungsformate nach sich ziehen. Im Fall vorhandener Methodenkoffer im Anhang der Leitlinien sind diese häufig den Stufen der Bürgerbeteiligung entsprechend untergliedert. Ein Methodenkoffer stellt dabei die Instrumente (z.B. soziale Medien, öffentlicher Aushang, Vorhabenliste, etc.) und Methoden (z.B. Bürgerdialog, Bürgerforum, Open Space, etc.) für die Öffentlichkeitsbeteiligung bereit.

### Phasen der Bürgerbeteiligung

Die einzelnen Phasen dienen zur Strukturierung des Ablaufs eines Beteiligungsverfahrens. Ein in den Leitlinien häufig verwendeter Ablauf gestaltet sich wie folgt:

1. Information (Vorhabenliste)
2. Anregung von Bürgerbeteiligung
3. Entscheidung über Beteiligungsform mittels Anregung
4. Vorbereitung (Beteiligungskonzept)
5. Durchführung der Bürgerbeteiligung
6. Entscheidung durch Politik unter Berücksichtigung der Beteiligungsergebnisse
7. Rückkopplung (Information der Beteiligten)
8. Monitoring und Evaluation

## **Beteiligungsprinzipien**

Trotz unterschiedlicher Formulierungen in den Leitlinien gleichen sich die jeweils genannten Beteiligungsprinzipien inhaltlich. Sie bilden die Vorgaben für eine konstruktive Bürgerbeteiligung und haben sich in der ÖB bewährt. Im Folgenden findet sich eine Aufzählung häufig genannter Prinzipien:

- Transparenz und Nachvollziehbarkeit (hinsichtlich Prozesse, Gestaltungsspielräume etc.)
- Einbindung schwer erreichbarer Gruppen
- Barrierefreiheit
- niedrigschwellige und aufsuchende Öffentlichkeitsbeteiligung
- Frühzeitigkeit (Information und Terminankündigung)
- verbindliche Spielregeln
- klare Ziel- und Rahmensetzung
- Erwartungsmanagement
- Ergebnisoffenheit
- verlässlicher Umgang mit den Beteiligungsergebnissen
- Umgangsformen: Fairness, Verlässlichkeit, Toleranz, Wertschätzung
- Miteinander auf Augenhöhe, Offenheit, ...
- Bereitstellung finanzieller und personeller Ressourcen

### **Akteure**

In allen Leitlinien werden die Bürger/Einwohner, die Politik und die Verwaltung als Akteure genannt. Diese drei Gruppen werden je nach Leitlinie unterschiedlich detailliert beschrieben. Während formelle Beteiligungsformate nur Personen zugänglich sind, die in der jeweiligen Stadt wohnhaft und wahlberechtigt sind, richtet sich die nicht-förmliche Beteiligung an einen größeren Personenkreis. So ist in den Leitlinien bspw. auch die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen, Personen ohne deutsche Staatsangehörigkeit oder Pendlern und anderen Personen, die andernorts gemeldet sind, vorgesehen. Für die Anregung von informeller Öffentlichkeitsbeteiligung aus der Öffentlichkeit ist meistens jedoch ein Mindestalter von 14 Jahren erforderlich.

### **Formelle Öffentlichkeitsbeteiligung**

Die Leitlinien beziehen sich auf die nicht-förmliche Öffentlichkeitsbeteiligung als Ergänzung zu den gesetzlich vorgeschriebenen Verfahren. In einigen Leitlinien wird auf das Baugesetzbuch und/oder die jeweilige Gemeindeordnung des Bundeslands verwiesen oder es werden beispielhaft Verfahren wie Bürgerentscheid oder Bürgerbegehren genannt. Wenige Leitlinien informieren zusätzlich auch über die Möglichkeiten der formellen Öffentlichkeitsbeteiligung (z.B. Leitlinien Jena).

### **Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung**

In der Mehrheit der Leitlinien wird eine Vorhabenliste zur frühzeitigen Information aufgeführt, ohne dabei explizit den Begriff „Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung“ aufzunehmen. Die Liste wird online und in Papierform veröffentlicht und beinhaltet Projektsteckbriefe, die auf den Umfang einer DIN A 4-Seite begrenzt sind. Die Projektsteckbriefe enthalten u. a. Angaben zu:

- Bezeichnung des Vorhabens
- Kurzbeschreibung und Zielsetzung des Vorhabens
- Kosten des Vorhabens
- politische Beschlusslage
- aktueller Bearbeitungsstand und weitere Schritte
- betroffene Stadtteile bzw. betroffene Teile der Bürgerschaft
- Angaben zum beabsichtigten Beteiligungsumfang
- Ansprechpartner
- weitere Informationen

Die Vorhabenliste wird in den jeweiligen Kommunen unterschiedlich häufig aktualisiert und um Anregungen aus Bürgerschaft, Politik und Verwaltung ergänzt.

### **Nicht-förmliche Öffentlichkeitsbeteiligung**

Die Leitlinien beinhalten wenige Informationen zur eigentlichen Durchführung der nicht-förmlichen (informellen) Öffentlichkeitsbeteiligung. Der Ablauf sowie die Rahmenbedingungen werden gemäß der meisten Leitlinien im Beteiligungskonzept durch die jeweils zuständige Fachverwaltung festgelegt. U. a. kann das Konzept folgende Informationen beinhalten:

- Beteiligungsgegenstand
- Beteiligende
- Prozessplanung
- Methoden
- Kostenschätzung
- Zeitplan
- Rückkopplungsverfahren
- Evaluationskriterien

Als Hilfe kann dabei der Methodenkoffer dienen, der den Leitlinien teilweise als Anhang beigefügt ist. Eine Ausnahme bzgl. nicht-förmlicher Öffentlichkeitsbeteiligung bildet die Leitlinie Plettenberg, die in erster Linie drei- bis viermal im Jahr Bürgerforen vorsieht.

Weitergehende Beteiligung kann jedoch auf den Beschluss des Arbeitskreises oder des Bürgerforums hin durchgeführt werden.

### **Öffentlichkeitsbeteiligung ab Leistungsphase 5 (Nachlaufende informelle Öffentlichkeitsbeteiligung)**

Die Öffentlichkeitsbeteiligung ab Leistungsphase 5 der HOAI, d.h. ab der Ausführungsplanung, wird in den Leitlinien kaum behandelt. In wenigen Leitlinien (z.B. Leitlinie Regensburg) wird „beiläufig“ das Informieren der Öffentlichkeit, das sich als Öffentlichkeitsbeteiligung der 1. Stufe (siehe Merkmal „Struktur“) interpretieren lässt, über den Umsetzungsstand des Projekts oder Vorhabens genannt.

Eine Ausnahme bildet die Leitlinie ÖB Österreich („Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung – Praxisleitfaden“). Darin werden die Möglichkeiten des partizipativen Monitorings oder Evaluierens benannt sowie das Übertragen von Verantwortungen für die Information der Öffentlichkeit mittels Kontrakten an Bürger oder Vereine.

### **Dokumentation**

Grundsätzlich muss zwischen der Dokumentation (und Evaluation) der Leitlinien und der Dokumentation der Beteiligungsprozesse und -ergebnisse unterschieden werden. Dies geht aus den Leitlinien nicht immer eindeutig hervor.

### **Dokumentationsmaterial**

In vielen Städten ist kein oder wenig dokumentiertes Material vorhanden bzw. wird der Öffentlichkeit online zur Verfügung gestellt, obwohl eine Dokumentation der Beteiligungsergebnisse und -prozesse gemäß der Mehrheit der Leitlinien vorgesehen ist (siehe Merkmal „Dokumentation“).

### **Konfliktmanagement**

Nur in wenigen Leitlinien findet das Konfliktmanagement eine Erwähnung. Häufig beschränken sich die Angaben zum Konfliktmanagement auf den Hinweis im Methodenkoffer, dass Runde Tische oder das Mediationsverfahren zur Lösung von Konflikten geeignet seien.

Selten wird in den Leitlinien selbst eine Instanz der Verwaltung oder Politik zur Konfliktlösung benannt. Beispielhaft kann hier auf die Leitlinien der Stadt Detmold oder Filderstadt verwiesen werden, in denen unter Einbeziehung eines sogenannten

Beteiligungsbeirats und einer Koordinierungsstelle oder anderen Einrichtungen ein gestuftes Deeskalationsverfahren beschrieben wird.

### **Einrichtungen**

Mögliche Einrichtungen für die Öffentlichkeitsbeteiligung, die in den Leitlinien genannt werden, sind die Koordinierungsstelle und der Koordinierungsbeirat sowie Einrichtungen für Schulungen und Fortbildungen.

#### Koordinierungsstelle

Die Koordinierungsstelle ist als Einrichtung der Verwaltung zentraler Ansprechpartner für Bürgerschaft, Verwaltung und Politik und wird gemäß den Leitlinien in vielen Städten eingerichtet. Häufig wird die Koordinierungsstelle bei der Erstellung des Beteiligungskonzepts und der Beteiligungsumsetzung durch die Fachämter eingebunden.

#### Koordinierungsbeirat

Der Koordinierungsbeirat setzt sich „trialogisch“ (= dreiteilig), d.h. aus Vertretern der Bürgerschaft, der Politik und der Verwaltung zusammen. Nicht alle Leitlinien sehen einen Beirat vor. Manche sehen nur einen projektbegleitenden Beirat bei komplexen und umfangreichen Vorhaben vor.

Dem Koordinierungsbeirat obliegt die Aufgabe des Qualitätsmanagements. Neben der unterstützenden Rolle bei der Bekanntmachung von Beteiligungsangeboten und der Beratung der Beteiligungskonzepte, hat der Beirat auf die Berücksichtigung der Leitlinien im Rahmen der Beteiligungsumsetzung und auf die Weiterentwicklung der Leitlinien zu achten (vgl. bspw. Leitlinien Jena).

#### Schulungen & Fortbildungen

In einigen Leitlinien wird die Einrichtung von Schulungs- und Fortbildungsangeboten für die Verwaltungsmitarbeiter aufgeführt. Diese dienen sowohl dazu, die Mitarbeiter durch allgemeine Inhalte zum Thema Öffentlichkeitsbeteiligung zu schulen, als auch Mitarbeiter zu Moderatoren auszubilden oder ähnliches.

### **Fazit**

In den meisten Merkmalen (z.B. Anwendungsbereich, Prinzipien, Akteure, frühe ÖB, nicht-förmliche ÖB) sind sich die Leitlinien sehr ähnlich. Für wenige Merkmale (z.B. ÖB ab Leistungsphase 5 – nachlaufende informelle ÖB, Konfliktmanagement) weisen die Leitlinien Unterschiede auf. Während in einigen Leitlinien Abläufe und

Verantwortlichkeiten klar geregelt aber wenig übersichtlich dargestellt sind, wurde bei anderen Leitlinien der Schwerpunkt auf eine einfache und verständliche Sprache und Visualisierungen gelegt, um die Bürgerschaft zu erreichen (z.B. Leitlinien Wolfsburg / Heilbronn) oder es wurde zusätzlich zu den Leitlinien eine Informationsbroschüre veröffentlicht (z.B. Leitlinien und Broschüre Heidelberg). Einige Städte haben jedoch die Öffentlichkeitsbeteiligung durch Beteiligungssatzungen sogar verbindlich geregelt (z.B. Görlitz, Weyarn, Gießen).

Im Gegensatz dazu existieren einige Leitlinien, die zu wenige Informationen enthalten, um den Verfahrensablauf der Beteiligung erkennen zu können. Außerdem geht die Initiative einiger Städte bisher nicht über den Beschluss zur Erstellung stadteigener Leitlinien hinaus (z.B. Geislingen).

#### **4.1.4 Untersuchung öffentlicher Bauprojekte mit Öffentlichkeitsbeteiligung unter Anwendung von Beteiligungsleitlinien**

##### **4.1.4.1 Untersuchungsmethodik**

Im Zuge der Leitlinienentwicklung für ÖB verwenden einige Städte Vorhabenlisten, Steckbriefe oder ähnliche Informationsquellen, um die Bürger über ihre Beteiligungsmöglichkeiten in diversen Projekten zu informieren und insbesondere die informelle Beteiligung zu stärken (siehe Kap. 4.1.3). Um Erkenntnisse bzw. Vergleiche bzgl. der Öffentlichkeitsbeteiligungen bei öffentlichen Bauprojekten gewinnen bzw. machen zu können, wurden Dokumentationsunterlagen verschiedener kommunaler Projekte sowie zugehöriger medialer Berichterstattung genutzt, um kommunale Projekte hinsichtlich der ÖB zu untersuchen. Dabei wurden Vorhaben der in Kap. 4.1.2 genannten Kommunen mit einer Einwohnerzahl über 100.000 betrachtet, deren Schwerpunkt die Thematik Bau darstellt bzw. die überwiegend der Thematik Bau zugeordnet werden können. Es wurden dabei lediglich Projekte untersucht, bei denen entweder rein informell (z.B. Stadtentwicklungsvorhaben) beteiligt wurde oder eine Mischform der Beteiligung aus informeller und formeller Beteiligung vorliegt. Die betrachteten Städte und die jeweilige Anzahl der untersuchten Projekte sind Tabelle 10 zu entnehmen.

Tabelle 10: Betrachtete Städte mit Anzahl der jeweils untersuchten Projekte

Bonn	Darmstadt	Erfurt	Erlangen	Essen	Flensburg	Freiburg
30	23	7	25	1	18	25
Graz	Heidelberg	Heilbronn	Ingolstadt	Jena	Karlsruhe	Kiel
11	40	15	16	49	8	21
Konstanz	Leipzig	Mannheim	Oberhausen	Regensburg	Solingen	Stuttgart
24	24	27	38	9	16	46
Tübingen	Wiesbaden	Wolfsburg	Wuppertal			
20	19	28	6			

Insgesamt wurden 546 Projekte betrachtet, die sich mit der Thematik Bau beschäftigen und eine informelle Beteiligungskomponente aufweisen.

Die einzelnen Vorhaben wurden hinsichtlich der unten aufgeführten Kriterien untersucht.

- Art des Projekts
- Bauvolumen
- Beteiligte bzw. Interessen der Beteiligten
- Formelle und informelle Beteiligung/Verteilung der Beteiligungsform
- Methoden und Instrumente der Öffentlichkeitsbeteiligung
- Konflikträchtigkeit

Um ein besseres Verständnis für die Untersuchung zu gewährleisten, werden die zuvor genannten Kriterien im Folgenden genauer erläutert.

### **Art des Projekts**

Das Kriterium „Art des Projekts“ wurde genutzt, um die Projekte bzgl. ihres Themenfeldes einzuteilen, wobei die Zuordnung den Schwerpunkt des jeweiligen Vorhabens berücksichtigt. Dabei wurden folgende Projektarten unterschieden:

- Neubau und Sanierung (Gebäude)
- Stadtentwicklung und -planung
- Verkehr und Infrastruktur
- Verkehrs- und Mobilitätskonzepte
- Bebauungsplan und Flächennutzungsplan
- Landschaftsplanung und öffentliche Plätze

Der Projektart „Neubau und Sanierung“ wurden Bauprojekte zugeordnet, bei denen es sich um den Neubau, Anbau oder die Sanierung von Gebäuden handelt und damit ausgeführte bzw. auszuführende Baumaßnahmen. „Stadtentwicklung und -planung“ sind hingegen Projekte zugeordnet, von denen komplette Kommunen, Quartiere oder Viertel betroffen sind und haben demnach größere räumliche Dimensionen als bei „Neubau und Sanierung“. Meist werden mehrere Maßnahmen geplant und konzipiert. Zudem werden Rahmenpläne und städtebauliche Leitlinien erstellt, deren Schwerpunkt sich mit den städtischen Gebäuden und Anlagen beschäftigt, oder auch Förderprogramme wie „soziale Stadt“ genutzt, die sich mit der Thematik Bau, in diesem Beispiel der Gebäudesanierung, beschäftigen. Die Abgrenzung der beiden Kategorien ist so definiert, dass es sich bei „Neubau und Sanierung“ um auszuführende, meist lokal begrenzte Projekte handelt, während bei „Stadtentwicklung und -planung“ Konzepte, Rahmenpläne und die Nutzung von Förderprogrammen eingeordnet sind, die sich in der Regel auf größere Gebiete beziehen. Sie betreffen jedoch nicht direkt die Ausführung der geplanten Maßnahme, sondern stellen vielmehr eine Grundlage für weitere auszuführende Maßnahmen dar.

Im Bereich der verkehrlichen Maßnahmen wurde bei der Untersuchung zwischen „Verkehr und Infrastruktur“ und „Verkehrs- und Mobilitätskonzepte“ unterschieden. „Verkehr und Infrastruktur“ beinhaltet Projekte, die sich auf den Neubau, Umbau oder die Sanierung von einzelnen Straßen, Trassen und Anlagen beziehen. „Verkehrs- und Mobilitätskonzepte“ beinhalten die Planungen von mehreren Maßnahmen zur Konzepterstellung und beziehen sich meist auf eine komplette Kommune oder Teilgebiete einer Kommune. Die Ausführung eines Konzeptes kann dabei eine der Maßnahmen sein. In die Projektart „Bebauungsplan und Flächennutzungsplan“ sind Vorhaben eingegliedert, die sich lediglich auf den Bebauungsplan bzw. Flächennutzungsplan beziehen, und dessen Änderung oder Aufstellung betreffen. Unter „Landschaftsplanung und öffentliche Plätze“ fallen Projekte des Garten-, Park- und Grünanlagenbaus oder Projekte, die einzelne öffentliche Plätze der Kommunen betreffen.

### **Bauvolumen**

Unter dem Kriterium „Bauvolumen“ wurden die jeweiligen Gesamtkosten einer Maßnahme vermerkt, soweit diese einer Quelle zu entnehmen waren. Bei Fehlen einer Information wurden alternativ auch nur Teilkosten für Planung und Beteiligung betrachtet. Zu beachten ist, dass das Bauvolumen die Gesamtkosten bzw. Teilkosten des Projekts

darstellt und nicht nur den Anteil der Kosten, der von den Kommunen selbst übernommen werden muss.

### **Beteiligte bzw. Interessen der Beteiligten**

Mit dem Kriterium „Beteiligte bzw. Interessen der Beteiligten“ werden die verschiedenen Perspektiven der Beteiligten auf Basis der genannten Quellen näher betrachtet und damit die Grundlage für die Einschätzung der Konflikträchtigkeit gelegt.

### **Formelle und informelle Beteiligung**

Die einzelnen Projekte wurden bzgl. der Art der Beteiligung untersucht, wobei neben dem Vorhandensein von informellen und formellen Beteiligungsmöglichkeiten auch die jeweiligen Methoden für die informelle Beteiligung betrachtet wurden.

### **Konflikträchtigkeit**

Die Konflikträchtigkeit der jeweiligen untersuchten Projekte wird anhand der Konfliktursachen in Öffentlichkeitsbeteiligungsmaßnahmen bewertet. In Kap. 3.5 wurden 22 mögliche Konfliktursachen genannt. Diese wurden einerseits auf Grundlage der jeweiligen Quelle mittels objektiver Beurteilung als „faktisch“ zu den Vorhaben zugeordnet, andererseits wurden die Konfliktursachen über eine Einschätzung den Projekten zugeordnet. Es ist demnach zu unterscheiden, zwischen benannte Konfliktursachen, die in der Realität individuelle Projekte aufweisen und sich dabei auch auf eine Informationsquelle stützen. Des Weiteren wird zwischen Konfliktursachen unterschieden, die nach einer Einschätzung der Autoren dieses Forschungsprojekts auf Grund der jeweiligen Gegebenheiten zu erwarten sind.

Diese Unterscheidung der Konfliktursachen wird im Folgenden anhand des Projektes „Zukunft Schelmengraben“ aus Wiesbaden beispielhaft erläutert. Das Projekt beschäftigt sich mit dem Wohnungsbau innerhalb des sogenannten „Schelmengraben“-Viertels, wobei das geplante Konzept neben Neubauten vorwiegend Anbauten an Bestandsgebäude vorsieht. Aus einem Zeitungsbericht und einem Schreiben einer Bürgerinitiative an die beteiligte Wohnungsbaugesellschaft ging hervor, dass sich Anwohner und Bürger zu wenig über ein Vorhaben informiert fühlen. Zudem stoße eine geplante Mieterhöhung im Zuge des Projekts auf Widerstand und es herrschen verschiedene Interessen bei den Beteiligten vor. Diese Punkte wurden unter den Konfliktursachen „Geringe Beachtung der Akteursinteressen“, „Fehlende Einbindung der Betroffenen“, „Gegensätzliche Interessen“ und „Bedrohung der eigenen Lebenswelt“ der Kategorie „benannte

Konfliktursachen“ zugeordnet, da sie direkt aus einer Informationsquelle entnommen sind. Da es sich bei dem Projekt um ein Neubauprojekt mit bis zu 700 Wohnungen handelt, sind zudem eine Verkehrserhöhung in diesem Bereich und Auswirkungen auf die Umgebung und Schutzgüter zu befürchten. Da diese möglichen Konfliktursachen nicht direkt in dieser Informationsquelle als Konfliktpunkt benannt wurden, wurden sie der Kategorie „Konflikteinschätzung“ unter den Punkten „Auswirkung auf die Umgebung (Schutzgüter)“ und „Langfristige Zunahme des Verkehrs“ zugeordnet wurden.

### **Verteilung der Beteiligungsformen**

Wie bereits zuvor erwähnt, besitzen alle untersuchten Projekte Elemente der informellen Bürgerbeteiligung, wobei zu differenzieren ist, ob gleichzeitig auch eine formelle Beteiligung vorliegt oder ausschließlich informell beteiligt wird. In Abbildung 27 wird der jeweilige Anteil der Beteiligungsformen dargestellt.

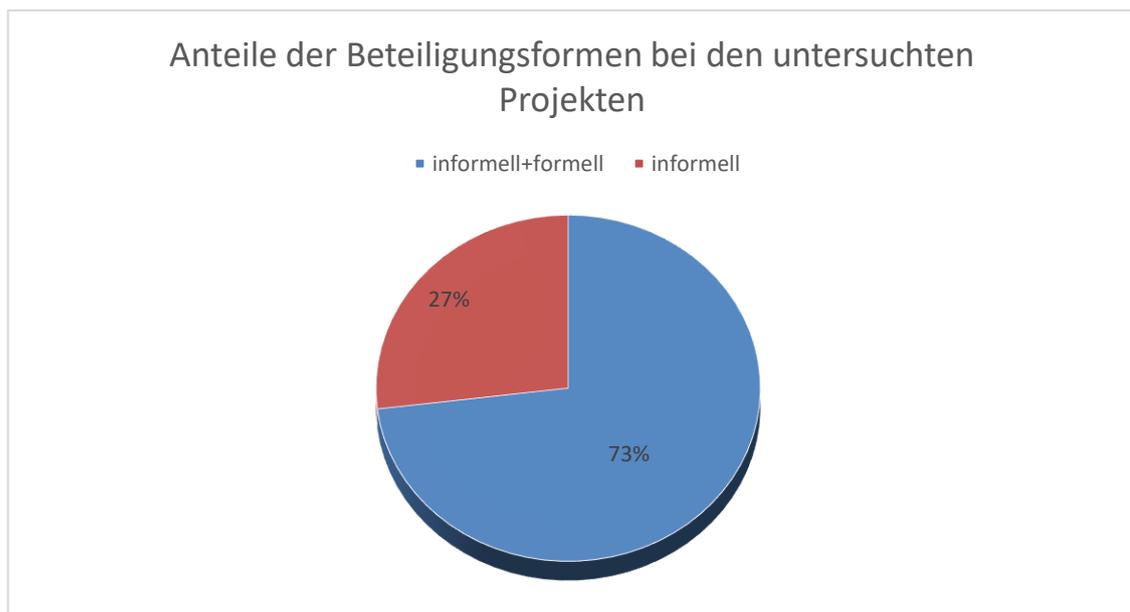


Abbildung 27: Anteile der Beteiligungsformen bei den untersuchten Projekten (Anzahl Projekte gesamt: 546)

Demnach wurde bei 399 Projekten (73 %) in informeller und formeller Form beteiligt, während bei 147 Projekten rein informell beteiligt wurde. Eine genauere Betrachtung dieser Verteilung wird in Abbildung 28 aufgezeigt, bei der die Anteile der Beteiligungsformen nach den Projektarten aufgeschlüsselt sind.

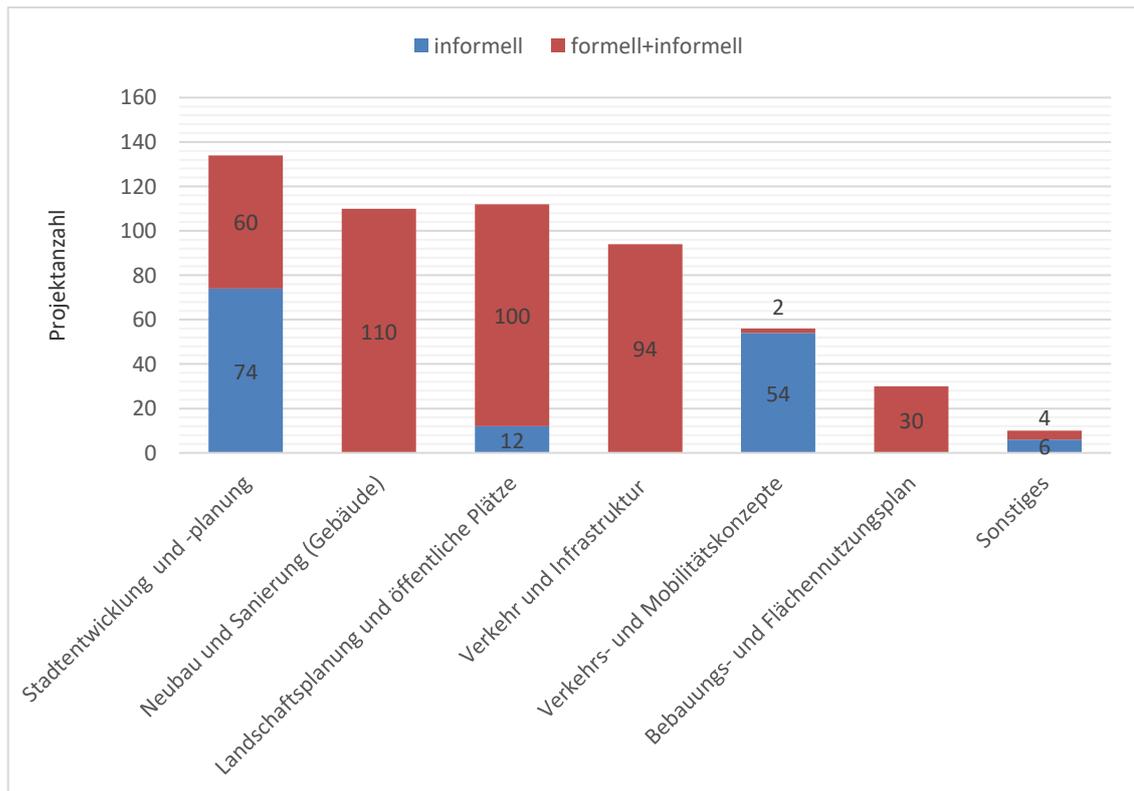


Abbildung 28: Einteilung der Projekte nach Projektart mit jeweiliger Anzahl der Beteiligungs-

Wie in Abbildung 28 zu erkennen ist, lässt sich bei den Projektarten „Neubau und Sanierung“, „Verkehr und Infrastruktur“ und „Bebauungs- oder Flächennutzungsplan“ ausschließlich eine Kombination aus formeller und informeller Beteiligung vorfinden. Als Grund hierfür ist die Gesetzgebung durch BauGB, ROG, VwVfG, GemO und UVPfG, die eine formelle Beteiligung bei den jeweiligen Projekten fordert, anzuführen. Bei den der Kategorie „Landschaftsplanung und öffentliche Plätze“ eingeordneten Projekten überwiegt die Kombination aus formeller und informeller Beteiligung, da hier ebenfalls durch die Gesetzgebung meist eine formelle Beteiligung vorgeschrieben ist. Zusätzlich beteiligt die jeweilige Kommune mit informellen Methoden. Im Gegensatz zu den zuvor beschriebenen Verteilungen stehen die „Stadtentwicklung und -planung“ sowie die „Verkehrs- und Mobilitätskonzepte“, bei denen der rein informelle Anteil überwiegt. Begründen lässt sich diese Verteilung dadurch, dass sich diese Projektarten oftmals lediglich mit der Erstellung von Konzepten, Richtlinien oder Rahmenplänen beschäftigen, bei denen es in der Regel nicht zur direkten Ausführung oder Detailplanung von Baumaßnahmen kommt und keine gesetzliche Regelung bzgl. der Partizipation der Öffentlichkeit vorliegt. Die

Kommunen beteiligen demnach bei diesen Projektarten zum Großteil aus Eigeninitiative und damit rein informell.

#### 4.1.4.2 Methoden der informellen Beteiligung

Da die informelle Beteiligung nicht auf gesetzlichen Regelungen basiert, können diverse Methoden zur Beteiligung durch die Kommune genutzt werden. In der weiteren Untersuchung werden die prozentualen Anteile der verwendeten Beteiligungsmethoden den einzelnen Projektgruppen zugeordnet, wobei ähnliche Formate zusammengefasst werden. Bei einigen Projekten wurden die genauen Methoden jedoch nicht benannt, weshalb hierbei nur Projekte einbezogen werden, bei denen die Methoden klar bezeichnet wurden. Oftmals wurde lediglich die Beteiligungsintensitätsstufe, wie bspw. „Information“, „Mitwirkung“ oder „Mitgestaltung“ als informelle Beteiligung angegeben, wobei die spezifisch genutzte Methode unklar blieb. Zudem sind ausschließlich Methoden dargestellt, die wiederkehrend eingesetzt wurden. Beteiligungsmethoden, die nur vereinzelt genutzt wurden, sind somit nicht in der dargestellten Auswertung berücksichtigt. Außerdem ist zu erwähnen, dass die im Folgenden aufgeführten Methoden nach ihrer Benennung innerhalb der vorliegenden Quellen aufgeführt sind. Inwieweit hierbei die einzelnen Kommunen oder Medien die Methoden bzgl. ihrer jeweiligen Definition korrekt beschreiben und auch dementsprechend ausführen, kann nicht beurteilt werden. Aus diesem Grund und zur vereinfachten Darstellung, wurden ähnliche Methoden erneut in Kategorien untergliedert, auf die ebenfalls im Folgenden kurz eingegangen wird. Auf eine genaue Unterscheidung der einzelnen Methoden innerhalb einer Kategorie wird hierbei verzichtet, da die jeweilige Ausführungsart und -weise der Methoden und ihre jeweilige Betitelung in den einzelnen Kommunen nicht nachzuvollziehen sind. Es wird davon ausgegangen, dass die Methoden in ihrem Grundprinzip und ihrer Grundidee zum Großteil innerhalb einer Kategorie übereinstimmen und die Kommunen damit Methoden, die den gleichen Titel tragen, in gewissem Maße ähnlich durchführen.

#### **Informationsveranstaltung**

In die Kategorie „Informationsveranstaltung“ sind Veranstaltungen eingeordnet, bei denen die Beteiligung sich auf die Ebene der Information beschränkt. Den Beteiligten wird also die Möglichkeit gegeben, sich über das jeweilige Projekt zu informieren und Rückfragen zu stellen. Die Möglichkeit auf ein Projekt Einfluss zu nehmen, bleibt in der Regel jedoch aus. Die Größe der Beteiligtenanzahl bei einer Informationsveranstaltung kann dabei stark variieren.

### **Werkstattformate und Workshops**

Solche Methoden bieten die Möglichkeit, eine geringe Anzahl bis sehr hohe Anzahl an Teilnehmern an Vorhaben zu beteiligen. Die Unterscheidung von Werkstatt und Workshop ist dabei eher fließend, da bspw. auch eine Planungswerkstatt als Workshop beschrieben wird. Werkstattformate und Workshops bieten den Beteiligten die Möglichkeit, mit einem Projekt in Kontakt zu kommen und dabei auch Beiträge, Interessen und andere Einflüsse in die jeweilige Thematik einzubringen. Gerade bei Planungswerkstätten bietet sich für professionelle Planer die Möglichkeit, diverse Rückmeldungen aus dem Kreis der Beteiligten in die Planung einfließen zu lassen. Die Benennung der jeweiligen Methode innerhalb der einzelnen Kommunen variiert dabei. Im Zuge der Untersuchung wurden demnach Projekte identifiziert, bei denen mit Hilfe von Planungs-, Ortsteil-, Ideen-, Bürger-, Zukunfts-, Perspektiven- und Beteiligungswerkstätten oder auch Planungs-, Gestaltungs-, Beteiligungs- und Bürgerworkshops beteiligt wurde. Neben diesen Methoden, die sich hauptsächlich mit der Zusammenarbeit von Experten und Laien beschäftigen, gibt es jedoch auch Workshops, bei denen lediglich fachlich relevante Beteiligte vorzufinden sind, die sog. Expertenworkshops.

### **Foren, Konferenzen, Versammlungen**

Die Kategorie „Foren, Konferenzen, Versammlungen“ umfasst Partizipationsmethoden, bei denen die Beteiligten und damit verschiedene Meinungsspektren im Austausch stehen. Bspw. wird bei einem Bürgerforum über zufällige und geschlossene Teilnehmerkreise versucht, eine bestmögliche Abdeckung der verschiedenen Meinungsspektren für den Beteiligungsprozess zu erreichen. Bei den untersuchten Projekten nutzten Kommunen Beteiligungs-, Bürger-, Dialog-, Stadtteil- und Interessenforen, sowie Standort-, Themen- und Zukunftskonferenzen, Bürgerversammlungen oder auch Diskussionsveranstaltungen. Die einzelnen Veranstaltungen richten sich dabei eher an Beteiligtegruppen unter 100 Personen, wobei durch Kopplung mehrerer Veranstaltungen die Beteiligteanzahl beliebig variiert werden kann. Es ist zu beachten, dass unter dem Begriff „Foren“ keine Onlineforen oder andere Onlinebeteiligungsinstrumente einzuordnen sind, da diese separat der Kategorie der „Onlinebeteiligung“ zugeordnet sind.

### **Gespräch, Interview, Befragung, Beratung**

Die Methoden, bei denen die Beteiligten hauptsächlich persönlich und in direktem Kontakt beteiligt werden, sind in dieser Kategorie zusammengefasst. Mit Hilfe von Gesprächen, Interviews sowie persönlichen und schriftlichen Befragungen wird von der Kommune versucht, das Meinungsbild oder auch verschiedene Anregungen zu ermitteln und die Bürger in das Projekt einzubinden. Generell geht es hier hauptsächlich um die Kommunikation mit individuellen Beteiligten. dabei wird zur Kategorisierung nicht zwischen schriftlicher und persönlicher Befragung unterschieden. Onlinebefragungen sind hierbei unberücksichtigt, da sie in der folgenden Kategorie, der Onlinebeteiligung, eingeordnet sind. Durch Beratungen wird in einigen Projekten zudem versucht, die Bürger zu motivieren, sich im Sinne des jeweiligen Projekts zu engagieren, was bei Sanierungsprojekten häufig genutzt wird.

### **Onlinebeteiligung**

Die „Onlinebeteiligung“ umfasst Methoden, die von den Kommunen im Onlinebereich durchgeführt wurden. Hierunter fallen bspw. eigene Projektwebseiten, Ideen- und Diskussionsforen, interaktive Karten, Beschwerdemelder oder auch Umfragen. Durch die Beteiligung im Internet kann eine sehr große Reichweite für die Partizipation erzeugt werden. Abzugrenzen von dieser Kategorie sind jedoch Newsletter, da diese eine eigene Kategorie mit „Printmedien, Newsletter“ bilden.

### **Vor-Ort Begehung, Rundgänge, Führungen**

In dieser Kategorie sind Methoden eingeordnet, die sich direkt vor Ort mit der jeweiligen Thematik des Projekts beschäftigen. Durch Vor-Ort Begehungen, Rundgänge, Spaziergänge und Führungen mit den Beteiligten soll diesen das Projekt nähergebracht, die Beteiligten informiert und Meinungen und Anregungen der Teilnehmer sichtbar werden. Durch Kopplung der Veranstaltung kann hierbei erneut die Teilnehmerzahl variiert werden, wobei in der Regel von einer geringen bis mittleren Teilnehmeranzahl pro Veranstaltung auszugehen ist.

### **Arbeitskreise, Arbeitsgruppen**

Mit Hilfe von Arbeitskreisen und -gruppen, oder auch Projektkreisen und -gruppen, werden die Beteiligten in das jeweilige Projekt eingebunden. Zum Einsatz kommen diese Methoden meistens, wenn sich die Beteiligten wiederkehrend treffen sollen, wobei oftmals auch mehrere Gruppen gleichzeitig treffen, um verschiedene Themenbereiche zu

bearbeiten. Dabei können von den jeweiligen Kreisen oder Gruppen Meinungsbilder bzw. Anliegen und Anregungen aus der Bürgerschaft erarbeitet und ein neues Bindeglied zwischen Bürgerschaft und Kommune geschaffen werden. In der Regel sind die Anzahl der Beteiligten bei einer solchen Methode eher gering einzuschätzen, wobei auch je nach Gruppenanzahl und vorhandenen Themenbereichen die Beteiligtenanzahl erweitert werden kann.

### **Kinder- und Jugendbeteiligung**

Bei einigen Projekten bieten Kommunen spezielle Beteiligung für Kinder und Jugendliche an. Diese kann sich entweder an den klassischen Methoden orientieren oder speziell für Kinder und Jugendliche entwickelte Methoden umfassen. In der Regel lässt sich aber der vermehrte Einsatz von spielerischen Aspekten und „Social Media“ innerhalb der Methoden erkennen. Die Methoden können hierbei von der Information bis hin zur Mitentscheidung durch die Beteiligten reichen. Innerhalb der Untersuchung wurde die Kinder- und Jugendbeteiligung bei Nutzung klassischer Methoden doppelt berücksichtigt. Wurde bspw. eine Versammlung explizit für die jüngere Bevölkerung durchgeführt, so wurde diese einerseits zur Kategorie „Kinder- und Jugendbeteiligung“, andererseits auch bei der Kategorie „Foren, Konferenzen, Versammlungen“ berücksichtigt. Speziell zugeschnittene Formate der Beteiligung innerhalb dieser Kategorie sind jedoch einfach gewertet. Insofern stellt die Kategorie Kinder- und Jugendbeteiligung einen Sonderfall in der Untersuchung dar.

### **Einbeziehung in Wettbewerb**

Im Zuge von Wettbewerben, wie bspw. städtebaulichen oder landschafts-architektonischen, Ideen-, Realisierungs- oder Architektenwettbewerben, bietet sich für die Kommunen eine Beteiligung der Bürger innerhalb der jeweiligen Jury oder Bewertungskommission an. Zusätzlich bieten sich auch Beteiligungen weiterer Bürger durch Veranstaltungen, bei denen über die Thematik der Wettbewerbe informiert und diskutiert werden kann, an. Durch diese Veranstaltungen können größere Gruppen beteiligt werden, wobei in der Regel vertretend für eine größere Gruppe nur einzelne Personen in die Jury oder Bewertungskommission eingebunden werden. Bei den untersuchten Projekten hatten die Beteiligten innerhalb der Jury jedoch kein Stimmrecht, sondern eher die Funktion die Entscheidungsträger auf wichtige Anliegen und Informationen aus der Bürgerschaft hinzuweisen. Sie bilden demnach eine Art Schnittstelle zwischen Bürgerschaft und Entscheidungsträger bei dieser Beteiligungsmethode.

### **Ausstellung, Auslegung**

Als Partizipationsmethode bietet sich für Kommunen eine Auslegung von Planunterlagen an, bspw. ähnlich einer formellen Beteiligung innerhalb der Bauleitplanung, oder auch eine „Ausstellung“ des Vorhabens in Form von Modellen o.ä., bspw. im Anschluss an einen Wettbewerb. Mit Hilfe dieser Methode können sich die Beteiligten ein Bild über die jeweiligen Vorhaben machen und ihre Stellungnahmen dazu abgeben.

### **Printmedien, Newsletter**

Zu dieser Kategorie gehören einerseits Printmedien, wobei hier Presseartikel, Broschüren oder auch Flyer gemeint sind, andererseits auch Newsletter bzw. Mailverteiler. Mit Hilfe dieser Methode können die Kommunen einen wichtigen Informationsfluss für die potentiellen Beteiligten schaffen und auf kommende Veranstaltungen und den aktuellen Projektstand hinweisen. Generell dient diese Methode der Information. Sie benötigt im Gegensatz zur Kategorie „Informationsveranstaltung“ jedoch keine Veranstaltungen und somit auch keine Räumlichkeiten.

### **Runder Tisch**

Die Methode des „Runden Tisches“ stellt in der Regel eine gleichberechtigte Versammlung von Personen aus unterschiedlichen Interessensgruppen an einem Tisch dar, wobei das Ziel eine gemeinsame Lösungsfindung bzgl. eines kontroversen Themas ist. Die Methode wird durch einen Moderator oder Mediator geführt, der unterstützend auf dem Weg der Beteiligten zu einer gemeinsamen Lösungsfindung wirkt.

### **Fest-, Messe-, Marktstand**

Um Bürger auf Projekte der öffentlichen Hand aufmerksam zu machen, bietet sich für Kommunen die Möglichkeit, auf Festveranstaltungen, Messen oder Märkten Stände aufzustellen, an denen sich Bürger über die jeweilige Thematik informieren und mit Vorhabenvertretern (wie z.B. Bauherr, Planer usw.) vor-Ort in einen Dialog kommen können. Die Beteiligung kann hierbei auch als aufsuchende Beteiligung gestaltet werden, indem das Personal des Beteiligungstandes aktiv auf die Bürgerschaft zugeht. Die hier beschriebene Beteiligung ist eher als Organisationsform, statt als reine Methode zu verstehen, da bei dem beschriebenen Beteiligungsprozess automatisch auch die Kategorie „Gespräch, Interview, Befragung, Beratung“ genutzt wird. Anzumerken ist zudem, dass die genannten jeweiligen Anlaufstellen meist nur kurzzeitig zur Verfügung stehen.

### **Anlaufstelle, Bürgerbüro**

Zur mittel- bis langfristigen Beteiligung haben Kommunen die Möglichkeit, eine Anlaufstelle bzw. ein Bürgerbüro einzurichten. Eine Anlaufstelle bzw. ein Bürgerbüro können eine Art Abteilung bzw. Stabstelle sein, die sich ausschließlich mit der ÖB beschäftigt. Diese Einrichtung kann folglich von Interessierten und Beteiligten genutzt werden, um sich über das Projekt zu informieren, Rückmeldungen zu geben und eventuell Kontakt zu weiteren Beteiligten zu knüpfen. In den untersuchten Projekten wurden die Anlaufstellen in der Regel in Nähe des Projektstandorts realisiert, was bspw. eine Kombination mit „Vor-Ort-Begehung, Rundgänge, Führungen“ begünstigt.

#### **4.1.4.3 Auswertung der Beteiligungsmethoden**

Im Folgenden erfolgt eine Auswertung im Hinblick auf die relative Häufigkeit der genutzten Methoden innerhalb der einzelnen Projektkategorien. Abbildung 30 bis Abbildung 33 zeigen eine prozentuale Verteilung der zuvor beschriebenen Methoden über die einzelnen Projektarten (z.B. „Stadtentwicklung und -planung“) und geben ein Maß für die Häufigkeit der Nutzung einzelner Methoden innerhalb der untersuchten Projekte an.

Kommunen verwenden in der Regel wiederholt dieselben bzw. ähnliche Formate, die sie bereits in der Vergangenheit genutzt und mit denen sie gute Erfahrungen bzgl. der Beteiligung gemacht haben. Während die Nutzung von Informationsveranstaltungen relativ gleichmäßig über die Kommunen verteilt ist, werden speziellere Methoden, wie z.B. ein Runder Tisch, eher vereinzelt von Kommunen genutzt. Zusätzlich sind in die prozentuale Verteilung lediglich die Methoden eingerechnet, die auf Grundlage einer Quelle nachweislich bei dem jeweiligen Projekt genutzt wurden. Da bei einigen Projekten solche Informationen zum Zeitpunkt der jeweiligen Betrachtung fehlen und bspw. nur von informeller Beteiligung oder der Beteiligungsebene innerhalb der Projekte die Rede ist, ist davon auszugehen, dass die prozentuale Anwendungshäufigkeit der einzelnen Methoden generell höher liegen müssten, wenn für jedes Projekt eine ausreichende Informationsgrundlage für die genutzten Methoden vorliegen würde. Zur Vereinfachung und Übersichtlichkeit wurden in den Diagrammen Methoden dargestellt, die entweder in der jeweiligen Projektart häufig genutzt wurden oder deren Nutzung sich über mehrere Kategorien erstreckt. Somit sind Methoden, die lediglich im Einzelfall genutzt wurden, hier nicht berücksichtigt.

### Beteiligungsmethoden bei „Neubau und Sanierung (Gebäude)“-Projekten

Auch in dieser Kategorie stellt die Informationsveranstaltung, die bei ca. 28 % der untersuchten Projekte genutzt wurde, die meistgenannte Beteiligungsmethode dar, gefolgt von Werkstätten und Workshops mit ca. 20 % (siehe Abbildung 29). Zudem wurde mit Hilfe von Werkstätten und Workshops mit ca. 20 % (siehe Abbildung 29). Zudem wurde mit Hilfe von Gesprächen, Interviews, Befragungen und Kinder- und Jugendbeteiligung bei ca. 15 % der Projekte partizipiert. Weitere genutzte Methoden (ca. 8 bis 11 % der untersuchten Projekte) stellen die Wettbewerbsbeziehung, Foren, Konferenzen, Versammlungen, Vor-Ort Veranstaltungen, Arbeitskreise und –gruppen sowie Printmedien und Newsletter dar. Auch hier werden also wieder Foren, Workshops, Informationsveranstaltung und Vor-Ort Termine regelmäßig zur Partizipation genutzt. Der relativ hohe Anteil an Kinder- und Jugendbeteiligung lässt sich vor allem durch die Projekte erklären, die sich mit Bildungseinrichtungen, wie Schulen oder Kindertagesstätten, sowie Sportstätten beschäftigen, bei denen insbesondere die jüngere Bevölkerung betroffen ist. Die Einbeziehung der Beteiligten in Wettbewerbe bzw. deren Bewertungskommission beruht in erster Linie auf der Durchführung von Wettbewerben zur Festlegung der Planung oder Gestaltung der jeweiligen Gebäude, bspw. städtebauliche oder architektonische Wettbewerbe.

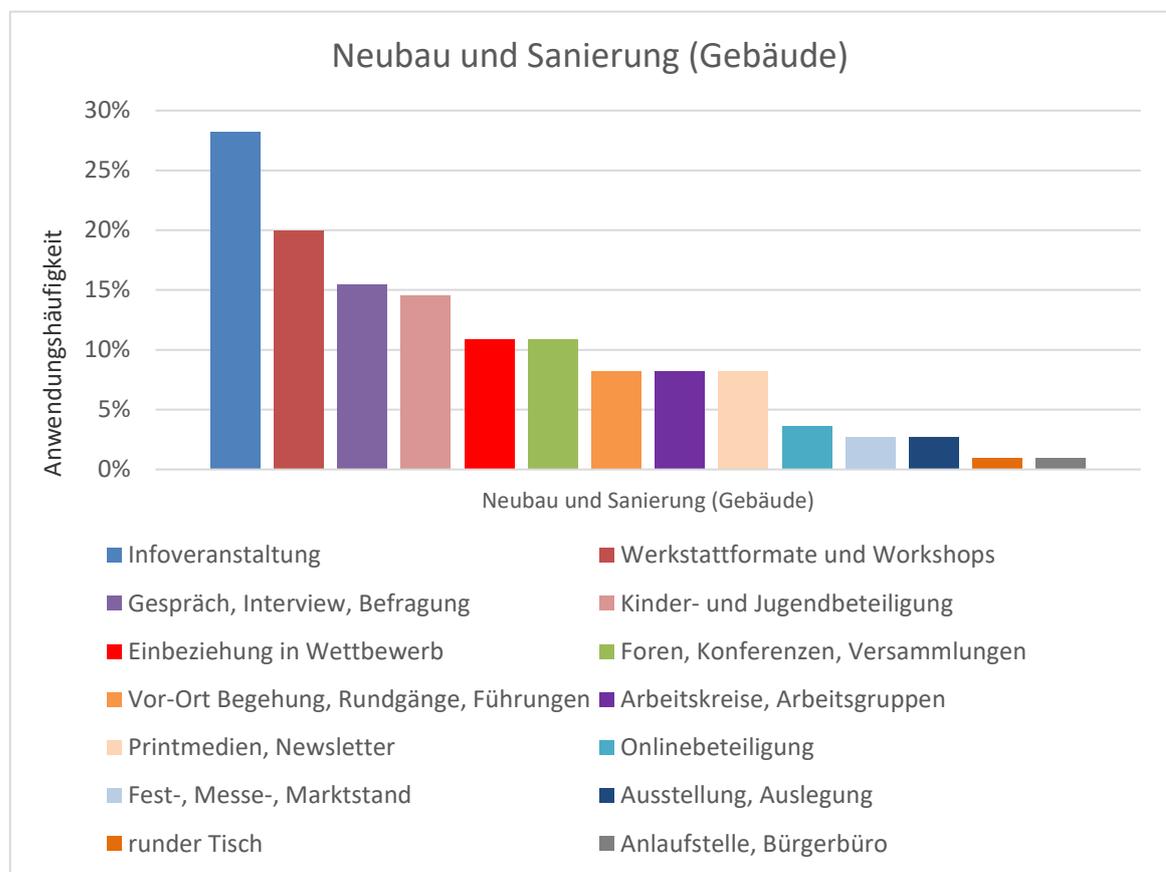


Abbildung 29: Beteiligungsmethoden bei „Neubau und Sanierung (Gebäude)“-Projekten

### **Beteiligungsmethoden bei Projekten der „Stadtentwicklung und –planung“**

Aus Abbildung 30 ist zu entnehmen, dass Infoveranstaltungen, Werkstattformate und Workshops sowie Foren, Konferenzen und Versammlungen jeweils bei knapp 40 bis 50 % der Stadtentwicklungs- und -planungsprojekte genutzt wurden. Eine weitere große Anwendungshäufigkeit genutzten Methoden stellen Gespräch, Interview, Befragung und Beratung sowie die Onlinebeteiligung mit ca. 24 % bzw. 21 % dar. Im Zuge der untersuchten Projekte wurde weiterhin bei jeweils ca. 14 % mit Hilfe von Vor-Ort-Begehungen, Rundgängen und Führungen und Arbeitskreisen oder Arbeitsgruppen beteiligt, wobei die restlichen Methoden bei jeweils unter 10 % der Projektgesamtzahl dieser Kategorie genutzt wurden. Die jeweilige Anwendungshäufigkeit der hier genutzten Methodenkategorien lässt sich durch Projekte der „Stadtentwicklung und –planung“ selbst erklären. Da sich die in diese Kategorie eingeordneten Projekte hauptsächlich mit den Konzepten und Planungen von Bereichen mit größerer räumlicher Dimension beschäftigen, wird versucht, den Beteiligten eine Informationsgrundlage durch Veranstaltungen, Onlinebeiträge oder Vor-Ort-Termine zu bieten. Darauf folgend wird bspw. mit Hilfe von Foren, Workshops oder weiterer Onlinebeteiligung, den Beteiligten eine Möglichkeit zur Mitgestaltung oder Einbringung ihrer Anregungen geboten. Durch die genannten Methoden, insbesondere die Onlinebeteiligung oder Foren und Workshops, bietet sich zudem die Möglichkeit, eine große Anzahl an Bürgern zu beteiligen und damit die räumliche Dimension und möglichst viele Betroffene zu berücksichtigen. Arbeitskreise und Arbeitsgruppen werden ebenfalls genutzt, da sich die Konzepte und Planungen meist auf komplette Quartiere oder Städte beziehen und dabei diverse Themengebiete von einzelnen Gruppen abgedeckt werden können. Die Kategorie enthält auch Förderprogramme, die oftmals bei Sanierungsprojekten und Vorhaben privater Investoren umgesetzt werden. Da es sich dabei um „öffentliche Gelder handelt, werden bei Förderprogrammen auch Gesprächs- und Beratungsmethoden genutzt, um die Bürger zu beteiligen.



Abbildung 30: Beteiligungsmethoden bei Projekten der "Stadtentwicklung und -planung"

### **Beteiligungsmethoden bei Projekten aus „Verkehr und Infrastruktur“**

In Abbildung 31 sind die genutzten Beteiligungsmethoden für die Projekte aus der Kategorie „Verkehr und Infrastruktur“ dargestellt. Wie auch bei den vorherigen Kategorien wird bei diesen Projekten vor allem die Methode der Informationsveranstaltung genutzt (ca. 42 % der untersuchten Projekte). Auch Foren, Konferenzen und Versammlungen stellen mit ca. 26 % eine vielgenutzte Methode in dieser Kategorie dar. Des Weiteren werden auch Werkstattformate und Workshops, Arbeitskreise, Arbeitsgruppen sowie Printmedien und Newsletter bei ca. 12 % genutzt, während die Onlinebeteiligung bei ca. 9 % der Projekte zum Einsatz kommt.

Einerseits ist ein mittlerer Anteil an informativen Methoden, wie bspw. die Infoveranstaltung, Printmedien und Newsletter zu erkennen, der sich darauf zurückführen lassen könnte, dass ein Großteil dieser Maßnahmen sich mit der Sanierung der Straßen beschäftigt oder Projekte betrifft, bei denen nur ein kleiner Handlungsspielraum zur Mitwirkung der Öffentlichkeit besteht. Die Kommunen informieren damit lediglich über die Projekte, können jedoch keine Mitwirkung anbieten. Andererseits wird vor allem bei Projekten mit dem Ziel eines Neubaus oder der Umgestaltung innerhalb des Verkehrsraums mit

Methoden wie den Foren oder Workshops gearbeitet und eine Gestaltungsmöglichkeit geboten, um Anregungen aus der Bevölkerung in die Planung einfließen zu lassen und die Thematiken zu diskutieren. Auch Vor-Ort-Termine sowie direkte Gespräche mit Betroffenen kommen bei etwa 5 % der Verkehr- und Infrastrukturprojekten zum Einsatz.

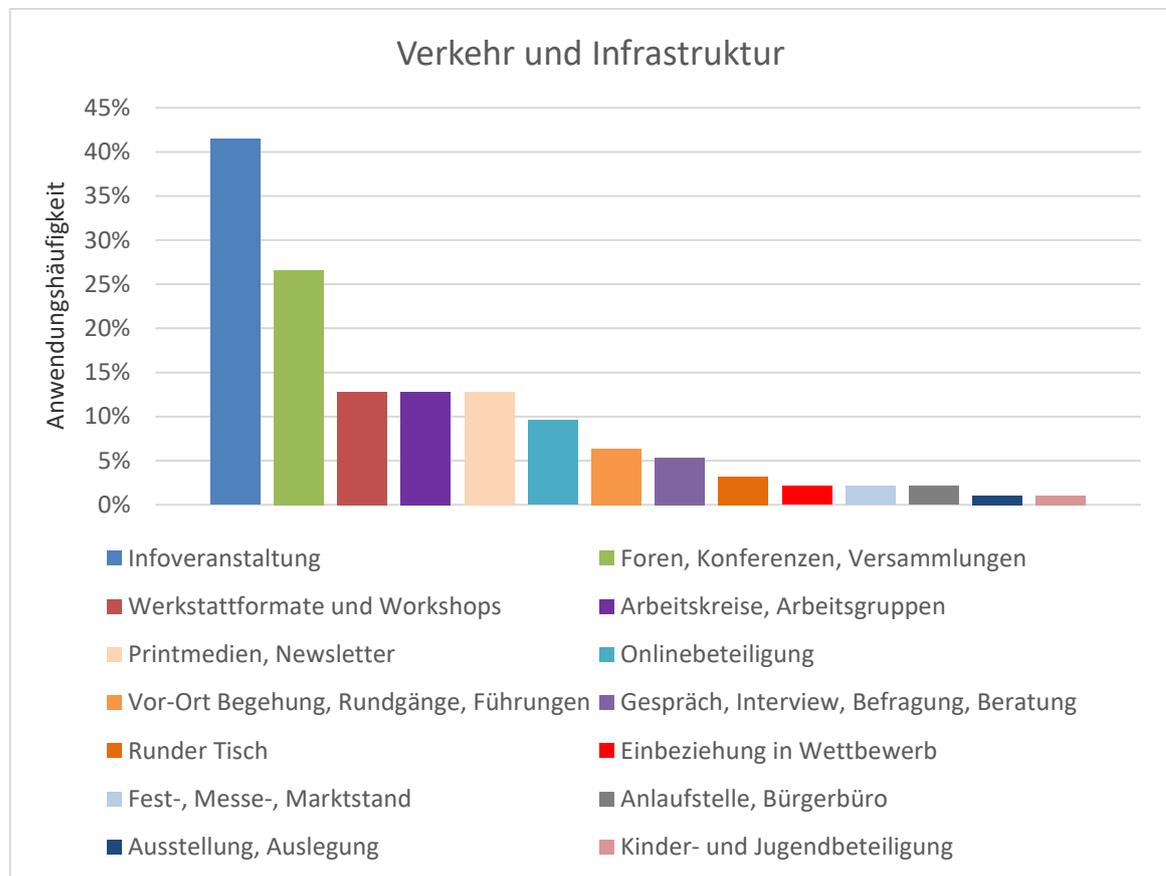


Abbildung 31: Beteiligungsmethoden bei „Verkehr und Infrastruktur“-Projekten

### **Beteiligungsmethoden bei „Verkehrs- und Mobilitätskonzepten“**

Projekte der Kategorie „Verkehrs- und Mobilitätskonzepte“ beschäftigen sich mit Konzepten und Planungen im Bereich Verkehr und Infrastruktur, die meist große Areale betreffen und mehrere Maßnahmen beinhalten. Aus Abbildung 32 geht hervor, dass die mit etwa 46 % Anteil häufigste Methode in dieser Kategorie die „Informationsveranstaltung“ ist, wobei in 25 bis 27 % der Projekte auch Foren, Konferenzen, Versammlung, Werkstätten und Workshops häufig zur Beteiligung genutzt wurden. Diese Verteilung lässt sich auch mit der Kategorie Verkehrs- und Mobilitätskonzepte erklären, da die Projekte einen Raum für Mitgestaltung bieten und die Meinung der Bevölkerung eine wichtige Rolle für die Planung und Konzeption spielt. Durch Kopplung der zuvor genannten Methoden kann dabei mit einer Vielzahl an Beteiligten gearbeitet werden. Außerdem wurde auch bei ca. 22 % der Projekte eine Onlinebeteiligung angeboten, die große Reichweite schafft und

eine Möglichkeit zur Abgabe von Anregungen und Diskussion bietet. Zudem wurden die Bauvorhaben mit Hilfe von Onlinekartierungen auch lokal zugeordnet. Auch die Methoden Gespräche, Interviews, Arbeitsgruppen, Arbeitskreise bieten den Beteiligten die Möglichkeit Anregungen abzugeben. Diese wurden jeweils bei etwa 11 % bzw. 8 % der Projekte genutzt. Arbeitsgruppen werden dabei, ähnlich wie bei Stadtentwicklung und -planung, genutzt, um verschiedene Themenbereiche abzudecken. Bspw. werden die Gruppen in ÖPNV, Radverkehr und Fußgänger eingeteilt um die wichtigsten Thematiken und deren Betroffene zu berücksichtigen. Mit Hilfe von Ausstellungen, Auslegungen und Vor-Ort-Terminen, die in 7 % bzw. 8 % der Projekte genutzt wurden, bieten die Kommunen die Möglichkeit den Beteiligten die aktuelle Situation Vor-Ort oder auch die aktuelle Planungslage näher zu bringen und Rückmeldungen zu geben.

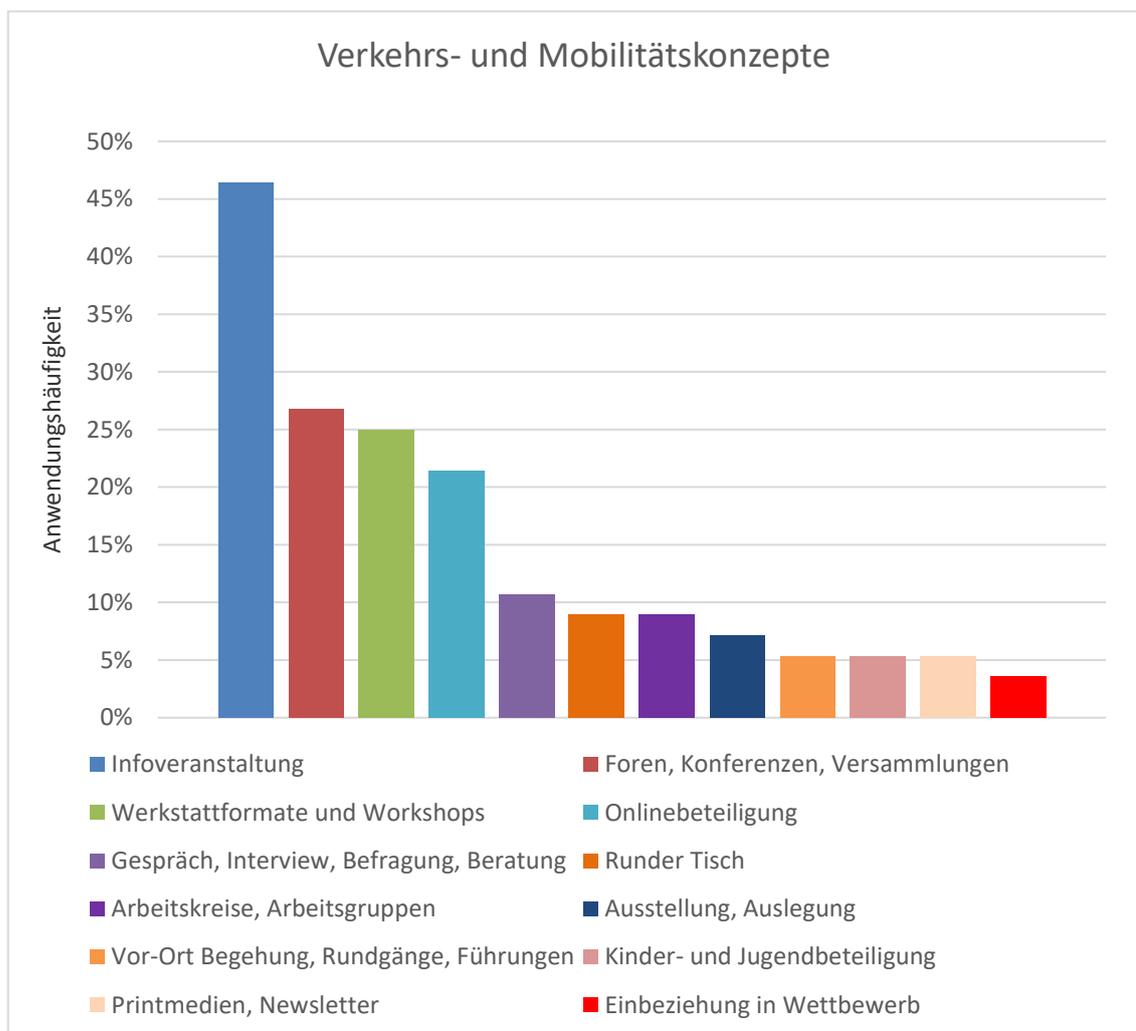


Abbildung 32: Beteiligungsmethoden bei "Verkehrs- und Mobilitätskonzepten"

### Beteiligungsmethoden bei Projekten aus „Bebauungs- und Flächennutzungsplan“

Aus Abbildung 33 gehen die verwendeten Methoden hervor, die bei Projekten aus der Kategorie Bebauungs- und Flächennutzungsplan verwendet wurden. Zu beachten ist hierbei, dass die Anzahl mit 31 untersuchten Projekten in dieser Kategorie im Gegensatz zur jeweiligen Anzahl untersuchter Projekte der vorherigen Kategorien relativ gering ist. Zudem ist ein Großteil der Projekte aus derselben Kommune, da Jena in dieser Kategorie 17 Projekte vorzuweisen hat. Deshalb ist die Verallgemeinerung der Verteilung der genutzten Methoden kritisch zu betrachten und eingeschränkt aussagekräftig. Es soll jedoch aufgezeigt werden, dass insbesondere Vor-Ort Termine und Informationsveranstaltungen häufig genutzt werden und darüber hinaus auch weitere Methoden vereinzelt zum Einsatz kommen.

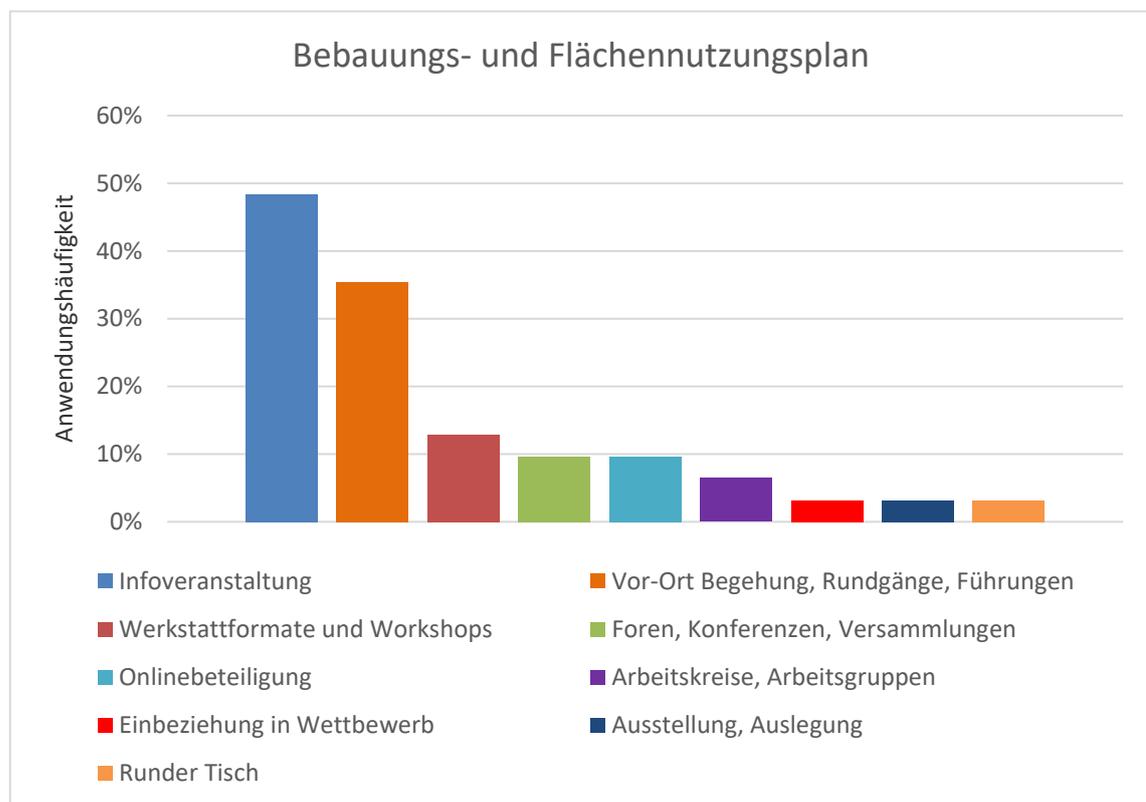


Abbildung 33: Beteiligungsmethoden beim "Bebauungs- und Flächennutzungsplan"

### Beteiligungsmethoden bei Projekten aus „Landschaftsplanung und öffentliche Plätze“

Im Falle der Landschaftsplanung und Planung von öffentlichen Plätzen zeigt sich erstmals, dass Werkstattformate und Workshops mit etwa 37 % häufiger genutzt wurden als Informationsveranstaltungen, mit lediglich 29 %. Auch Foren, Konferenzen, Versammlungen mit ca. 24 % wurden häufig genutzt. Grund für den hohen Nutzungsgrad der

Workshops und Foren könnte der mögliche Gestaltungsraum sein, der in der Regel bei der Landschaftsplanung und den öffentlichen Plätzen geboten wird. Die Projekte richten sich meist direkt an die Bevölkerung, sollen von dieser nach Fertigstellung genutzt und auch häufig innerhalb der Planung mitgestaltet und diskutiert werden. Mit 17 % lässt sich in Abbildung 34 eine relativ hohe Kinder- und Jugendbeteiligung feststellen, die vor allem durch die untersuchten Projekte zu erklären ist, die sich mit dem Neubau oder der Sanierung von Kinderspielplätzen, Jugendtreffpunkten oder Parkanlagen beschäftigen. Zudem wurden in dieser Kategorie bei etwa 13 % der Projekte Gespräche, Interviews, Befragungen und Beratungen sowie Vor-Ort Termine zur Beteiligung genutzt.

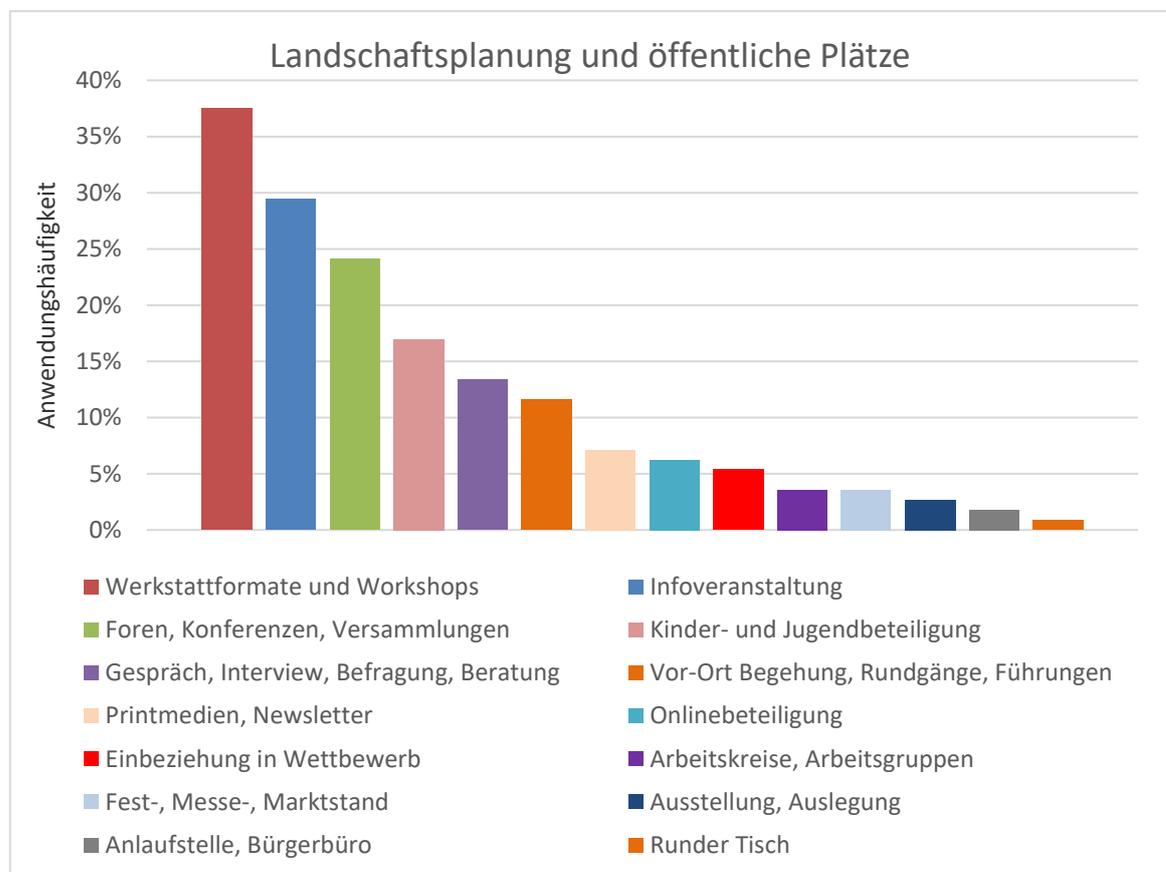


Abbildung 34: Beteiligungsmethoden bei Projekten der Kategorie „Landschaftsplanung und öffentliche Plätze“

### Vergleich der Verteilung der Beteiligungsmethoden über die einzelnen Projektarten

Nach getrennter Betrachtung der genutzten Methoden in den zuvor beschriebenen Projektkategorien erfolgt nun ein Vergleich der Auswertungen der Methoden und ihre Verteilung im Allgemeinen. Auffallend bei der Verteilung der Methoden ist, dass die Informationsveranstaltung bei fast allen Projektarten die meistgenutzte Methode darstellt, lediglich in der Kategorie „Landschaftsplanung und öffentliche Plätze“ wurden

Werkstätten und Workshops häufiger genutzt. Auch Werkstätten, Workshops, Foren, Konferenzen, Versammlungen, Onlinebeteiligung sowie Gespräche, Interviews und Befragungen stellen regelmäßig genutzte Beteiligungsmethoden dar, die in allen definierten Projektkategorien vorzufinden sind und auch kommunenübergreifend verwendet werden. Abgesehen davon gibt es Methoden wie die Einbeziehung in einen Wettbewerb, Arbeitskreis und Arbeitsgruppen, Vor-Ort Termine oder auch Printmedien, die auch regelmäßig genutzt werden, jedoch nicht in dem Maße, wie die zuvor genannten Formate. Speziellere Methoden, wie der Runde Tisch oder die Einrichtung einer Anlaufstelle zur Partizipation innerhalb eines Projekts, scheinen lediglich bei vereinzelt Projekten vorzukommen und variieren über die einzelnen Projektarten gesehen in ihrem Nutzungsgrad stark. Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass in den zur Verfügung gestellten Unterlagen und Veröffentlichungen alle Beteiligungsmethoden jeweils vollständig erfasst sind. Ggf. sind aber lediglich geringfügige prozentuale Veränderungen zu erwarten, so dass die Ergebnisse dem Grunde nach nicht beeinflusst werden.

#### 4.1.4.4 Konfliktursachen bei Bauvorhaben

Im Folgenden sollen die Projekte bzgl. ihrer Konfliktträchtigkeit näher betrachtet werden. Dazu wurden zwei Diagramme erstellt, bei denen sich die prozentualen Anteile der Konfliktursachen den jeweiligen Projektarten zuweisen lassen. Die Konfliktursachen der untersuchten Projekte wurden jener möglichen Konfliktursache zugeordnet, die Einfluss auf die Konfliktträchtigkeit eines Projekts hat. Die Zuordnung dieser Konfliktursachen wurde hierbei getrennt dargestellt: In Abbildung 35 sind diejenigen Konfliktursachen dargestellt, die bei Projekten nachweislich aufgetreten sind, bzw. von den Beteiligten wahrgenommen wurden. In Abbildung 36 sind die Konfliktursachen dargestellt, die nach Betrachtung der Projektinformationen im Projektverlauf zu erwarten sind. Es handelt sich hierbei um eine Einschätzung der Autoren. Zudem sei erwähnt, dass eine Konfliktursache lediglich einer der beiden Kategorien Fakt oder Einschätzung zugeordnet wurde und demnach jede Konfliktursache nur einmalig pro Projekt gewertet wird. Die einzelnen Konfliktursachen sind in Kap. 3.5 beschrieben.

#### **Auswertung der benannten Konfliktursachen**

Bei der Betrachtung von Abbildung 35 ist zu erkennen, dass insbesondere gegensätzliche Interessen und die Bedrohung der eigenen Lebenswelt bei den untersuchten Projekten als Konfliktursache aufgetreten sind. Die genannten Konfliktursachen traten je nach Projektkategorie bei ca. 5 bis 20 % der Vorhaben auf. Darüber hinaus stellen die

Gesamtprojektdauer, langfristige Verkehrszunahme, Auswirkung auf Schutzgüter, Investitionsvolumen und die geringe Beachtung der Akteursinteressen Konfliktursachen dar, die bei den meisten Projektkategorien aufgetreten sind, jedoch mit weniger Anteil (5 %) wie die zuvor genannten Konfliktursachen. Weitere Konfliktursachen, die jedoch meist nur vereinzelt bei gewissen Projektarten aufgetreten sind und dabei auch mit geringem Anteil, stellen die mangelnde soziale Gerechtigkeit, Anlagen in Wohngebietsnähe, ein schlechtes Verhältnis zwischen den Akteuren, keine gemeinsame Sprache, die räumliche Dimension des Projekts, eine fehlende Einbindung der Betroffenen, unklarer Nutzen, Emotionalisierung des Projekts oder eine konkurrierende Nutzung dar. Die genannten Konfliktursachen traten jedoch lediglich in Einzelfällen auf (ca. 1 %).

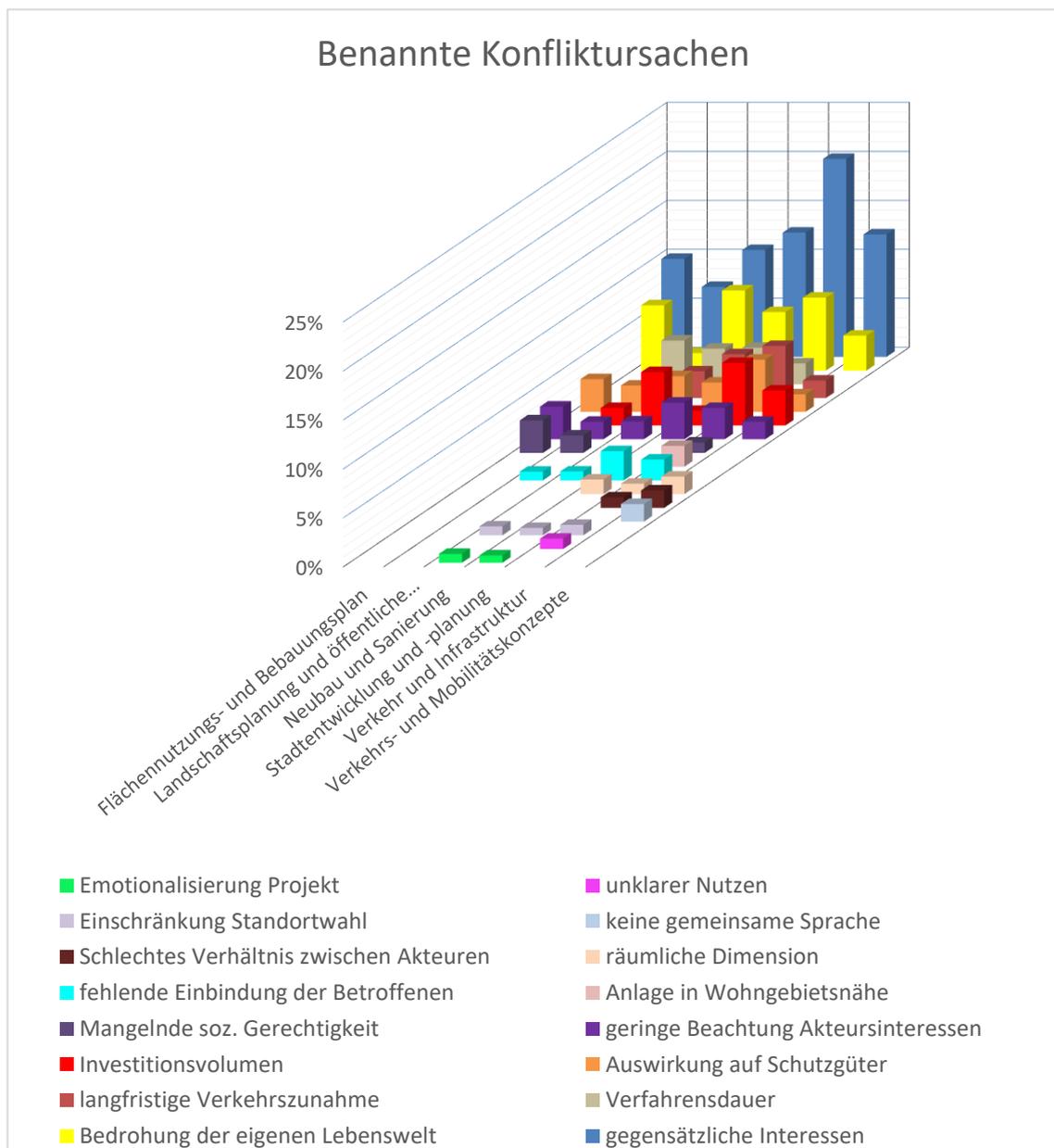


Abbildung 35: Benannte Konfliktursachen

### Auswertung der Einschätzung aufgetretener Konfliktursachen

Bei Betrachtung der nach Einschätzung der Autoren aufgetretenen Konfliktursachen (siehe Abbildung 36), ist festzustellen, dass gegensätzliche Interessen, das Investitionsvolumen, Auswirkung auf Schutzgüter und die Bedrohung der eigenen Lebenswelt gemäß der Einschätzung der Autoren häufig zu erwarten sind, mit Maxima von ca. 17 bis 50 %, abhängig von Projektkategorie und Eigenschaft. Darüber hinaus treten die Konfliktursachen räumliche Dimension, Anlagen in Wohngebietsnähe und Gesamtprojektdauer im Zuge der Einschätzung mit Spitzenwerten von ca. 7 bis 16 % auf. Mangelnde soziale Gerechtigkeit, fehlende Einbindung der Betroffenen, geringe Beachtung der Akteursinteressen, konkurrierende Nutzung oder unklarer Nutzen sind nach der Einschätzung der Autoren Konfliktursachen, die lediglich vereinzelt mit Auftrittswahrscheinlichkeiten von ca. 1 % zu erwarten sind.

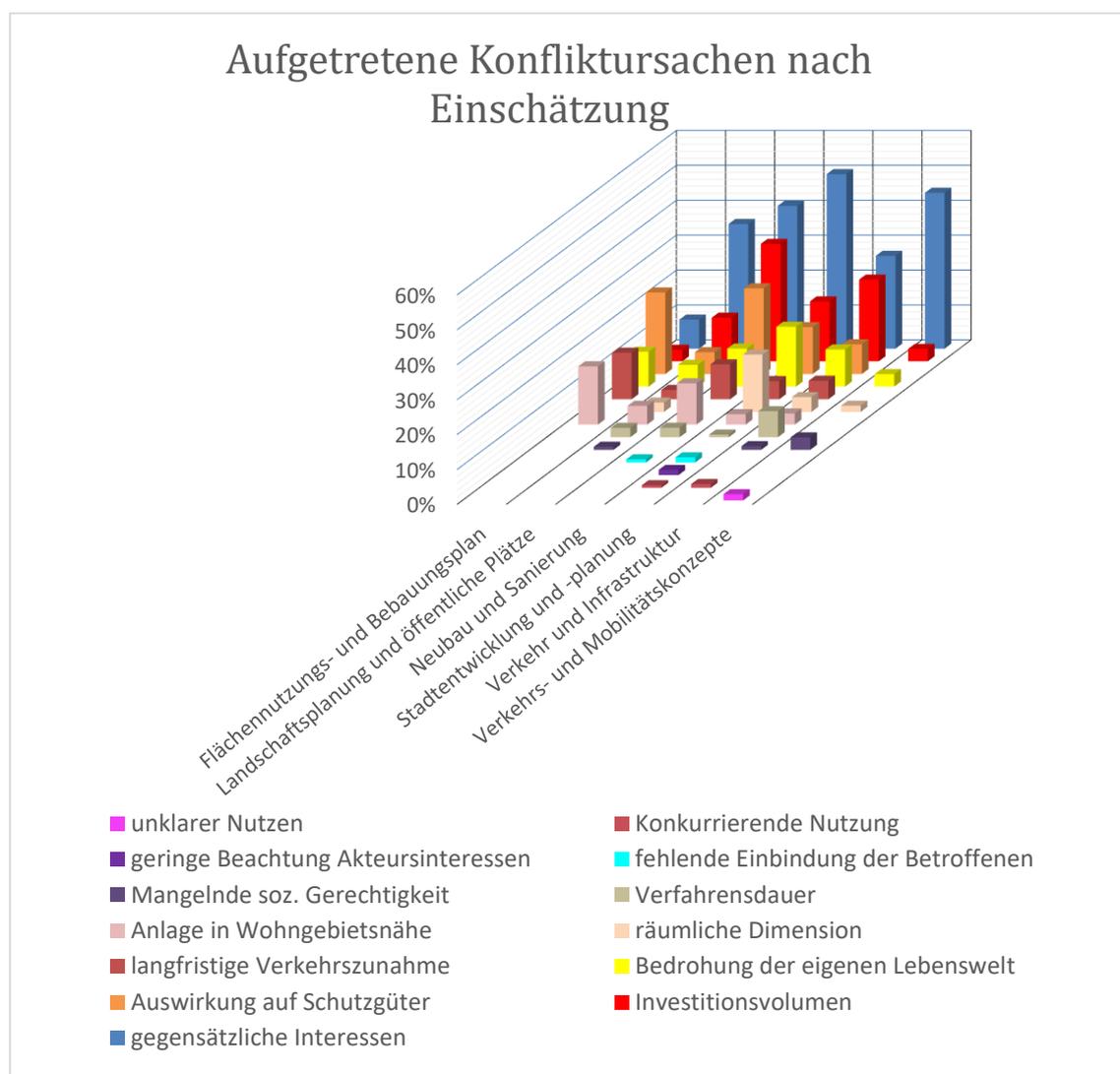


Abbildung 36: Aufgetretene Konfliktursachen nach Einschätzung der Autoren

## Vergleich der Auswertungen

Bei Gegenüberstellung der Abbildung 35 und Abbildung 36 zeigt sich, dass sich die prozentualen Anteile der „Einschätzung der Autoren“ von den „benannten Konfliktursachen“ unterscheiden. Grund hierfür kann ein Mangel an Informationen bzgl. der tatsächlich aufgetretenen Konfliktursachen innerhalb eines Projekts sein, wodurch die Anteile benannter Konfliktursachen niedriger sind, als die der vermuteten Konfliktursachen. Mit dem Ähneln der beiden Untersuchungen ist hierbei vor allem die Einordnung der Konfliktursachen gemeint, bzw. ihre Staffelung bzgl. ihrer Häufigkeit. Es wird deutlich, dass Konfliktursachen wie gegensätzliche Interessen, die Bedrohung der eigenen Lebenswelt, Auswirkung auf Schutzgüter, eine langfristige Verkehrszunahme oder auch die Gesamtprojektdauer selbst wichtige Punkte für die Thematik des Konfliktpotentials im Bereich Bau darstellen und in der Realität auch häufig vorzufinden und zu erwarten sind. Es zeigt sich hierbei auch, dass sich die genannten Ursachen und ihr Auftreten in allen festgelegten Projektarten feststellen lassen. Dem gegenüber stehen bspw. Konfliktursachen wie unklarer Nutzen oder Einschränkung der Standortwahl die bei der Untersuchung lediglich in Einzelfällen aufgetreten sind, wodurch davon auszugehen ist, dass sie in generell gesehen weniger relevant sind als die zuvor genannten Konfliktursachen. Zu beachten ist jedoch, dass diese Konfliktpunkte nicht irrelevant sind, da das Konfliktausmaß unabhängig von deren Auftrittswahrscheinlichkeit der Konfliktursachen ist und damit auch Einzelfälle, bspw. bei Einschränkung der Standortwahl, ein hohes Konfliktpotential bergen können. Aufgrund der in den untersuchten Quellen enthaltenen Informationen kann keine exakte Auftrittswahrscheinlichkeit abgeleitet werden. Es ist jedoch eine Einschätzung der Bedeutung der Konfliktursachen möglich.

### 4.1.5 Erfahrungswerte mit Methoden in der Öffentlichkeitsbeteiligung

#### 4.1.5.1 Vorgehensweise zur Ermittlung der Erfahrungswerte

Für die Untersuchung der Erfahrungswerte mit Methoden in der ÖB bei Bau- und Infrastrukturprojekten wurden zusätzlich zum Kap. 4.1.4 *Untersuchung öffentlicher Bauprojekte mit Öffentlichkeitsbeteiligung unter Anwendung von Beteiligungsleitlinien* zehn Experteninterviews geführt. Bei den Experten handelt es sich um zwei selbstständige Berater zur ÖB, einen Projektsteuerer, der hauptsächlich für Kommunen tätig ist, und um sechs bei einer Kommune und für die ÖB im Rahmen kommunaler Bauvorhaben zuständige Angestellte. Die Angestellten sind in eine der in Tabelle 9 (Kap. 4.1.2) gelisteten

Kommunen tätig und setzen die entsprechende Leitlinie ihrer Kommune um. Die Interviews wurden anhand folgender drei Leitfragen durchgeführt:

- Unter welchen Randbedingungen wurde eine bestimmte Methode oder ein bestimmtes Instrument zur ÖB eingesetzt?
- Was waren positive Erfahrungswerte mit der jeweiligen Methode bzw. dem jeweiligen Instrument?
- Was waren negative Erfahrungswerte mit der jeweiligen Methode bzw. dem jeweiligen Instrument?

Bei der Befragung handelt es sich um narrative Experteninterviews, d.h. der jeweils Befragte konnte erzählend zu diesen Leitfragen unter Betrachtung einer Methode bzw. eines Instruments der ÖB antworten.

#### 4.1.5.2 Ergebnisse

Die Auswertung der Interviews wurde hinsichtlich einer genannten Methode bzgl. der drei Fragen durchgeführt. In den Interviews wurden von den Befragten folgende Methoden und Instrumente der ÖB genannt.

- |   |  |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Online-Beteiligung               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Vorhabenliste</li> <li>○ Internetforum</li> </ul> </li> <li>• Workshops               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Open Space</li> <li>○ World Cafe</li> <li>○ Zukunftskonferenz/-werkstatt</li> <li>○ Akteurswerkstatt</li> <li>○ Planungszelle/-werkstatt</li> </ul> </li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ortsbegehung</li> <li>• Infoveranstaltung/Auftaktveranstaltung/Bürgerversammlung</li> <li>• Befragung</li> <li>• Runder Tisch</li> <li>• Plenumsveranstaltung</li> <li>• Architektenwettbewerb</li> <li>• Kinder und Jugendbeteiligung</li> </ul> |
|---|--|

Die Befragten gaben an, dass die Methoden und Instrumente häufig gemischt und je nach Zielsetzung der ÖB eingesetzt werden. Die Zielsetzung der ÖB wird dabei zumeist vom Vorhabenträger vorgegeben. Dieser wägt ab, ob sich die Öffentlichkeit im Vorhaben in Form einer Ideenentwicklung miteinbringen bzw. sich lediglich zu bestimmte „Aspekte“ oder Varianten eines Vorhabens äußern soll. Bei öffentlichen Vorhaben wird der Öffentlichkeit außerhalb eines Bürgerentscheids nicht die Möglichkeit gegeben, über ein Vorhaben bzw. Teilaspekte eines Vorhabens zu entscheiden (Kooperation). Zuletzt

entscheiden der Vorhabenträger (bzw. der Gemeinderat in Baden-Württemberg, Bezeichnung variiert je nach Bundesland) über die Ausführungsvariante eines Vorhabens - ggf. unter Berücksichtigung der Meinungen und entwickelten Ideen aus der Öffentlichkeit (Konsultation). Zur Abwägung, mit welcher Intensität (Information bzw. Konsultation) die Öffentlichkeit beteiligt werden soll, stützt sich der Vorhabenträger auf seine Erfahrung bzw. auf ein zuvor jeweils ermitteltes Stimmungsbild zu einem angekündigten Vorhaben. Dieses Stimmungsbild erhält er z.B. über Zeitungskommentare, direkte Beschwerden bzw. Hinweise oder anhand einer Online-Beteiligung. Danach werden dann passende Methoden bzw. Instrumente zur ÖB gewählt. Des Weiteren werden Methoden bzw. Instrumente auf ein Vorhaben individuell adaptiert, wobei die Methode bzw. das Instrument den Gestaltungsbereich der ÖB vorgibt. Zur Anwendung einer Methode bzw. eines Instruments muss die voraussichtliche Anzahl der teilnehmenden Anspruchsgruppen berücksichtigt werden sowie deren Zusammensetzung. Hierzu gilt es die Sinus-Milieus zu beachten (Kap. 2.7.4).

Nachfolgend werden die Erfahrungswerte und Randbedingungen der genannten Methoden und Instrumente im Einzelnen analysiert.

### **Online-Beteiligung**

#### Randbedingungen

Die Online-Beteiligung eignet sich laut der Befragten sehr gut, um die Öffentlichkeit vorab über ein Vorhaben zu informieren und zu konsultieren. Hierzu wurden häufig zwei unterschiedliche Instrumente, die meistens gleichzeitig verwendet wurden, genannt. Zum einen die schon von vielen Kommunen eingesetzte Vorhabenliste, welche vor allem zur Information über Vorhaben eingesetzt wird. Zum anderen das Internetforum, das von der Öffentlichkeit genutzt werden kann, um Meinungen, Bedenken oder Ideen zu äußern. Internetforen ermöglichen es zudem, explizit zu bestimmten Themen anhand von sogenannten Threads Online-Diskussionsrunden zu erstellen, eine Stärke-Schwäche-Analyse oder Umfragen durchzuführen, die ein quantitatives Meinungsbild liefern sollen. In die jeweilige Vorhabenliste können jegliche Bauvorhaben eingetragen werden. Entscheidend ist, dass der Eintrag frühzeitig erfolgt. Eine Online-Beteiligung wird, sofern nicht aktiv von den Vorhabenträgern darüber informiert wird, mit einer zeitlichen Verzögerung wahrgenommen. So geben die Befragten an, dass sich häufig erst nach wenigen Wochen nach Onlinestellung eines Internetforums Meinungen darin vorfinden. Einige der Befragten nannten als Nachteil der Online-Beteiligung den hohen Personalaufwand, der durch die

stetige Eingabe von Bauvorhaben in die Vorhabenliste sowie die Moderation der Internetforen benötigt wird.

### Positive Erfahrungen

Die Online-Beteiligung ermöglicht einen Vorhaben begleitenden und interaktiven Austausch zwischen Vorhabenträgern und der Öffentlichkeit. Positiv bewertet wird dabei die zeit- und ortsunabhängige Beteiligungsmöglichkeit, was laut Aussage der Befragten dazu führt, dass mehr Bürger beteiligt werden können, insbesondere sehr beschäftigte oder auch Familien. Die Verwendung von Online-Umfragen ermöglicht zudem konkrete Fragestellungen zu klären. Grundsätzlich haben die Befragten die Erfahrung gemacht, dass durch die Online-Darstellung detaillierter Information mit Bildern, Modellen o.Ä. die Transparenz eines Vorhabens erhöht und Fragen aus der Öffentlichkeit im Vorhinein geklärt werden können. Zuletzt kann durch die explizite Vorgabe von Diskussionspunkten in sogenannten „Threads“ in einem Forum ein spezifisches Meinungsbild eingeholt oder Ideen zu bestimmten Vorhabenaspekten gesammelt werden.

### Negative Erfahrungen

Die Befragten vermuten, dass mit der Online-Beteiligung ältere bzw. nicht computer-/internetaffine Menschen kaum oder nicht erreicht werden. Daraus ergäbe sich, dass ein online abgefragtes Meinungsbild nicht repräsentativ wäre. Eine Repräsentativität lässt sich jedoch ohnehin nicht überprüfen, da die Nutzung der Online-Beteiligung für gewöhnlich anonym erfolgt. Es wird aber davon ausgegangen, dass die Affinität zum Internet in allen Bevölkerungsschichten generell zunimmt. Weiter wurden negative Erfahrungen mit Einträgen von Forennutzern gemacht, die nicht dem vorgegebenen Themenbereich entsprachen oder darin einzuordnen waren. Ein Moderator kann zu solchen Einträgen Hinweise geben und die Qualität eines Forums verbessern. Das bindet jedoch Personal und verursacht somit auch Kosten. Die Befragten weisen zudem daraufhin, dass die Online-Beteiligung häufig sehr verzögert nach der Publizierung stattfindet oder nur gering ausfällt, wenn öffentlich nicht über die Möglichkeit der Online-Beteiligung informiert wird.

## **Auftaktveranstaltung/Infoveranstaltung /Bürgerversammlung**

### Randbedingungen

Die Befragten haben zwischen Auftaktveranstaltung, Infoveranstaltung und Bürgerversammlung lediglich insofern unterschieden, dass die erste Infoveranstaltung bzw.

Bürgerversammlung im Grunde eine Auftaktveranstaltung ist und alle weiteren Infoveranstaltungen bzw. Bürgerversammlungen sind. Nachfolgend wird die Bezeichnung Infoveranstaltung gleichbedeutend mit der Bürgerversammlung und Auftaktveranstaltung verwendet.

Grundsätzlich können für jegliche Bauvorhaben Infoveranstaltungen eingesetzt werden. Die Notwendigkeit bzw. der Bedarf sind dabei vorab abzuklären, in dem z.B. das Interesse über die Online-Beteiligung ermittelt wird. Eine Infoveranstaltung ist immer anzusetzen, wenn ein Bauvorhaben kontrovers ist und großes Interesse in der Öffentlichkeit hervorruft sowie Personen oder Gruppierungen unmittelbar betroffen sind. Je nach Interesse und zu erwartender Teilnehmerzahl sollten alle Vertreter der internen Anspruchsgruppen (Planer, Bauherr, Investor usw.) anwesend sein, um Fragen der Teilnehmer zu beantworten. Bei besonders kontroversen Bauvorhaben sollten professionelle Moderatoren für die Leitung der Veranstaltung erwägt werden.

Infoveranstaltungen werden selten ausschließlich zur Information eingesetzt. Zumeist wird im Rahmen solcher Veranstaltungen auch konsultiert, d.h. Meinungen der Öffentlichkeit abgefragt. Wird den Teilnehmern die Meinungskundgabe verwehrt, ist laut der Befragten die Konfliktgefahr bedeutend höher.

Häufige Vorhaben, bei denen Infoveranstaltungen eingesetzt wurden, sind Nachverdichtungsmaßnahmen, Einbahnstraßen, Kommunalstraßen, Gewerbeflächenprojekte, Schulen, Kindergärten und Parkanlagen.

#### Positive Erfahrungswerte

Die Befragten haben grundsätzlich positive Erfahrungen mit Infoveranstaltungen gemacht. Infoveranstaltungen können frühzeitig angesetzt werden und werden in den meisten Fällen, gemessen an der Teilnehmerzahl und an den Rückmeldungen, von der Öffentlichkeit positiv wahrgenommen. Zudem kann das Format sowie der Inhalt einer Infoveranstaltung flexibel und an das Bauvorhaben und die Teilnehmeranzahl sowie -zusammensetzung angepasst gestaltet werden. Dadurch lassen sich die Teilnehmer gut durch eine Infoveranstaltung lenken.

Des Weiteren wird eine in die Infoveranstaltung eingeschlossene Konsultation z.B. in Form einer offenen Fragerunde oder schriftlich per Briefbox, was Anonymität gewährleistet, von den Teilnehmern sehr geschätzt. Mit der Anwesenheit von Vertretern der internen Anspruchsgruppen lassen sich sowohl technische als auch soziologische Fragen

hinsichtlich des Vorhabens beantworten, was die Teilnehmer an solchen Infoveranstaltungen sehr begrüßen.

### Negative Erfahrungswerte

Infoveranstaltungen werden häufig von denselben Personen besucht, den sogenannten „Kritikern“ bzw. „Mobilmachern“, „Berufsbürgern“, oder „Stammgästen“. „Mobilmacher“ sind Personen, die versuchen, andere Personen von ihrer Meinung zu dem Vorhaben zu überzeugen. „Berufsbürger“ und „Stammgäste“ werden häufig auch als „Wichtig-tuer“ bezeichnet, die sich gerne öffentlich in irgendeiner Form etablieren möchten. Oftmals geht es gar nicht darum, einen gewissen Standpunkt zu vertreten, sondern nur sich öffentlich zu präsentieren. Solche Personen können eine Veranstaltung erheblich stören, wenn durch „Meinungsmache“ Diskussionen angefeuert werden, die u.U. auch zu Konflikten eskalieren können.

Um eine höhere Erreichbarkeit unterschiedlicher Teilnehmer aus den verschiedenen Milieus zu erreichen, ist es notwendig, Personen z.B. per Briefwurfsendung persönlich einzuladen. Die Befragten haben die Erfahrung gemacht, dass insbesondere bildungsfernere Menschen weniger häufig teilnehmen als Personen aus höheren Bildungsschichten. Letztere diskutieren zudem auf einem höheren intellektuellen Niveau, was abschreckend auf Personen mit niedrigerem Bildungsniveau wirkt.

### **Workshops**

Die Befragten haben bei ihren Antworten zwischen unterschiedlichen Workshops (Open Space, World Cafe, Werkstatt und weitere) kaum unterschieden. Die nachfolgenden Ergebnisse beziehen sich somit auf Workshops im Allgemeinen. Unter Workshops fallen die folgend von den Befragten genannten Methoden:

- Open Space
- World Cafe
- Zukunftskonferenz/-werkstatt
- Akteurswerkstatt
- Planungszelle/-werkstatt

### Randbedingungen

Workshops werden vor allem für eine konkrete Zielsetzung der ÖB eingesetzt, die sich zumeist aus einer Ideensammlung und einem gewünschten Wissensbeitrag zum Vorhaben aus der Öffentlichkeit zusammensetzt. Da Workshops vor allem der Ideensammlung

und Erarbeitung von Projektvarianten dienen, sind sie im Rahmen der ÖB möglichst früh anzusetzen, d.h. in der Projektentwicklungsphase bzw. vor und während der Entwurfsplanung, weil dann die Einflussnahme auf ein Vorhaben noch möglichst hoch ist. Workshops sollten auch nur bei Vorhaben angewandt werden, bei denen eine Offenheit gegenüber der Übertragung von Ideen aus der Öffentlichkeit auf ein Vorhaben gegeben ist. Bei kommunalen Projekten dienen Workshops zur Konsultation. Eine Mitentscheidung ist nicht vorgesehen. Workshops weisen häufig eine aufwendige Vorbereitung und Durchführung auf. Hierzu muss ggf. zusätzliches Personal bzw. professionelles Personal (Moderator, Prozessbegleiter oder Mediator) in der Planung zur Durchführung eines Workshops berücksichtigt werden. Der Ablauf eines Workshops sollte zudem immer zu Beginn einer Veranstaltung erläutert werden, um auftretende Fragen oder Verwirrung während der Durchführung zu vermeiden. In der Regel sind Workshops nur mit einer begrenzten Teilnehmerzahl sinnvoll durchführbar (< 100). Deshalb kann es je nach Vorhaben und dessen Aufmerksamkeit in der Öffentlichkeit erforderlich sein, nur ausgewählte Personen zu einem Workshop einzuladen. Die Auswahl ist dabei so zu treffen, dass Teilnehmer einzelne Anspruchsgruppen vertreten. Laut der Befragten eignen sich Workshops sehr gut bei Bauvorhaben, von denen Personen direkt betroffen sind (z.B. Schulen, Kommunalstraßen, Parkplätze und Stadtparks sowie Spielplätze) oder die kontrovers sind bzw. hohe Aufmerksamkeit in der Öffentlichkeit erlangen.

#### Positive Erfahrungswerte

Die Befragten bewerten die Ergebnisse von Workshops sehr positiv. Zumeist erhält der Vorhabenträger ein qualitatives Meinungsbild mit hochwertigen Ideen und Vorschlägen zum Vorhaben von den Beteiligten eines Workshops. Die Qualität der Ergebnisse eines Workshops erhöht sich insbesondere, wenn die Teilnehmer höheren Bildungsschichten angehören. Was ebenfalls positiv bewertet wird, ist die häufige Teilnahme von älteren Personen, die ggf. mit der Online-Beteiligung nicht erreicht werden.

#### Negative Erfahrungswerte

Die Teilnehmer an Workshops sind u.U. nicht repräsentativ. Personen aus unteren Bildungsschichten haben Hemmnisse sich vor versammelten Menschen zu äußern und bleiben deshalb solchen Beteiligungsmethoden häufig fern.

Die Befragten berichten auch davon, dass sich häufig dieselben Personen („Wichtiguer“, „Berufsbürger“ usw.) bei offenen Workshops beteiligen, ähnlich wie bei der Infoveranstaltung.

Bei einem zu späten Einsatz von Workshops bzw. im Falle, dass ein Vorhaben zu weit vorangeschritten ist und kaum noch Einfluss darauf genommen werden kann, kann es vorkommen, dass die Teilnehmer eine konstruktive Beteiligung verweigern und die Konfliktgefahr der ÖB erhöht wird. Die Teilnehmer erkennen, dass sie ggf. nur unter dem Vorwand „Hauptsache es gab eine Beteiligungsmöglichkeit“ zu einem Workshop eingeladen wurden. Zudem ist die Enttäuschung bei den Teilnehmern groß, wenn nach der Durchführung von Workshops erarbeitete Ergebnisse in der Ausführung des Vorhabens gänzlich unberücksichtigt bleiben.

Zuletzt erfordern Workshops eine intensive Vorbereitung für eine gelungene Durchführung, was Personal benötigt. Da Kommunen oftmals nicht über ausreichendes Fachpersonal zur Vorbereitung und Durchführung von Workshops verfügen, muss auf externe Ressourcen zurückgegriffen werden. Die damit einhergehenden höheren Kosten können dazu führen, dass man sich gegen den Einsatz von Workshops entscheidet, obwohl ein Workshop das passende Format wäre.

## **Ortsbegehung**

### Randbedingungen

Die Ortsbegehung ist eine häufig angewandte Methode der ÖB und bietet sich für alle Bauvorhaben an. Bedingung ist, dass der Ort, wo das Bauvorhaben entstehen soll, für die Teilnehmenden erkennbar oder „ersichtlich“ sein sollte. Die Teilnehmer, bei denen davon auszugehen ist, dass sie Laien sind, müssen sich das Vorhaben an Ort und Stelle vorstellen können. Insofern ist auch der Zeitpunkt, wann der Ort mit der Öffentlichkeit begangen werden soll, entscheidend. Für eine Variantendemonstration oder -prüfung sollte der Ort frühzeitig begangen werden, wenn noch unterschiedliche Varianten für das Bauvorhaben umsetzbar sind. Geht es lediglich darum, die Öffentlichkeit über das Vorhaben zu informieren, kann auch ein späterer Zeitpunkt gewählt werden, bei dem erste Konturen des Vorhabens ersichtlich sind. Das erleichtert dem Teilnehmer, sich das Vorhaben vorzustellen.

### Positive Erfahrungswerte

Die Ortsbegehung hilft insbesondere dem Laien, sich ein Bild von dem Bauvorhaben im Kontext der Umgebung zu machen. Sie verbessert die Vorstellungskraft der Teilnehmer und kann so unmittelbar Unklarheiten oder Fragen klären. Zudem können 3D Simulation bzw. Modelle ersetzen. Die Ortsbegehung lässt außerdem Maßstäbe erkennen (z.B.

Ausmaß eines Gebäudes, Lärm durch Verkehr usw.) und vermittelt dem Teilnehmer ein „Gefühl“ für das Vorhaben. Dem Vorhabenträger fällt es dann leichter, ursächliche Argumente für sein Bauvorhaben Vor-Ort zu erläutern. Hierdurch wird das Verständnis der Teilnehmer für das Vorhaben erhöht und damit einhergehend häufig auch dessen Akzeptanz. Oftmals wird die Möglichkeit einer Ortsbegehung von den Teilnehmern an sich geschätzt, was den Unmut gegenüber dem Vorhaben dämpft.

### Negative Erfahrungswerte

Die Befragten haben nur wenige negative Erfahrungswerte genannt. Es besteht ähnlich wie bei anderen Methoden die Gefahr, dass sich unter den Teilnehmern sogenannte „Berufsbürger“, „Mobilmacher“ oder „Wichtigtuer“ befinden und die Veranstaltung bzw. Teilnehmer negativ beeinflussen.

Der richtige Zeitpunkt der Ortsbegehung ist schwierig einzuschätzen. Wird der Zeitpunkt zu früh gewählt, kann es sein, dass das Interesse und damit auch die Teilnehmerzahl gering ausfällt. Findet eine Ortsbegehung sehr spät statt, sodass u.U. kein Einfluss auf das Vorhaben genommen werden kann, ist die Gefahr des Unmuts bei den Teilnehmern höher, da ihnen die Einflussnahme verwehrt wurde.

Für eine Ortsbegehung ist die Teilnehmerzahl für gewöhnlich begrenzt. Ist das Interesse sehr groß, könnten mehrere Ortsbegehungen an unterschiedlichen Terminen angeboten werden.

## **Befragung**

### Randbedingungen

Eine Befragung der Öffentlichkeit bietet sich dann an, wenn konkrete Informationen, Ideen bzw. ein repräsentatives Meinungsbild zu einem Bauvorhaben von der Öffentlichkeit benötigt wird. Befragungen die Online durchgeführt werden, sind häufig nicht repräsentativ, da Personen, die nicht internetaffin sind, nicht ausreichend vertreten sind. Um eine hohe Rücklaufquote zu erreichen, sollten Befragungen schriftlich z.B. per Briefwurf-sendung inklusive Infolyer durchgeführt werden oder persönlich. Bei letzterem ist darauf zu achten, dass die Ansprache bei der Befragung der Teilnehmer entsprechend ihrer Einordnung in ein soziales Milieu angepasst ist. Das kann einen hohen personellen und organisatorischen Aufwand zur Folge haben, besonders bei Bauvorhaben, die Personen aus vielen sozialen Milieus betreffen.

Positive Erfahrungswerte

In frühen Phasen von besonders kontroversen Bauvorhaben ist eine Befragung nützlich: Zum einen kann der Vorhabenträger konstruktiven Input für sein Bauvorhaben erhalten, den er in der Bauvorhabenumsetzung miteinfließen lassen kann. Zum anderen kann er sich bei Diskussionen über sein Vorhaben auf das repräsentative Meinungsbild der Befragung stützen und dadurch überzeugender wirken.

Die Befragten berichteten von zumeist hohen Rücklaufquoten bei der Durchführung von Befragungen. Die Rücklaufquote einer Befragung kann zusätzlich erhöht werden, wenn zuvor eine Ortsbegehung stattgefunden hat. Befragungen liefern zudem auch qualitativ hochwertige Informationen, die der Vorhabenträger leicht auswerten kann. Die gezielte Befragung von Randgruppen erweitert zudem das Meinungsbild und erhöht die Repräsentativität der Öffentlichkeit.

Negative Erfahrungswerte

Die Vorbereitung einer schriftlichen oder persönlichen Befragung erfordert Erfahrung. Hierzu ist u.U. ausgebildetes Personal erforderlich. Viele Kommunen verfügen über kein solches Personal und vergeben eine Befragung an professionelle Dritte, was einen erhöhten Kostenaufwand bedeutet. Um die erhöhten Kosten zu reduzieren, wurden die Briefwurfsendungen zur schriftlichen Befragung zusammen mit üblichen Werbeprospekten zugestellt. Das hatte zur Folge, dass die Rücklaufquote geringer als erwartet ausfiel, mit der vermuteten Begründung, dass die potentiellen Befragungsteilnehmer die Umfrage aufgrund der Werbung weniger seriös wahrgenommen haben.

**Runder Tisch**Randbedingungen

Runde Tische sind in einem regelmäßigen Abstand wiederholende Treffen, zumeist zwischen Vertretern der Anspruchsgruppen eines Vorhabens. Da diese Treffen für gewöhnlich über einen längeren Zeitraum stattfinden, bietet sich der Runde Tisch bei großen Infrastrukturprojekten oder Quartierserweiterungsprojekten (Erschließung und Wohnungsbau) an. Laut der Befragten wenden häufig Bauträger diese Methode an.

Positive Erfahrungswerte

Die Befragten haben gute Erfahrung mit dem Runden Tisch bei „bürger nahen“ Bauvorhaben unter Einbeziehung von Multiplikatoren, wie z.B. Stadtrat, Bürgermeister oder

Bauträger, gemacht. Die sich wiederholenden Treffen ermöglichen einen stetigen Informationsfluss zwischen den Anspruchsgruppen und Multiplikatoren über einen längeren Zeitraum, wodurch sich gewissermaßen eine Beziehung zwischen den Beteiligten aufbaut, welche wiederum die Kommunikation verbessert.

#### Negative Erfahrung

Die Befragten haben die Erfahrung gemacht, dass Diskussionen im Rahmen eines Runden Tisches manchmal über einen längeren Zeitraum nicht zielorientiert sind, da z.B. zu viel und ausschweifend diskutiert wird. Zudem fehle in manchen Fällen die Anbindung an das kommunale Handeln. D.h. die entwickelten Ideen können von der Kommune nicht umgesetzt werden, da die Treffen entweder zu spät stattfinden oder eben nicht zielführend sind.

### **Kooperative Planung, Planning for Real**

#### Randbedingungen

Die Kooperative Planung (bzw. Planning for Real) ist eine Methode, die sich sehr gut für die Beteiligung von Randgruppen bzw. Personen aus schwer erreichbaren Milieus eignet. Sie gleicht einem Workshop, jedoch mit dem Unterschied, dass die Veranstaltung nicht frei für jeden zugänglich ist. Nur ein ausgewählter Personenkreis trifft sich je nach Bedarf ein- bis viermal mit den internen Anspruchsgruppen eines Bauvorhabens. Die Kooperative Planung eignet sich somit für kontroverse Bauvorhaben, wie z.B. Kommunalstraßen (Sackgassen) und Spielplätze, bei denen es direkt Betroffene gibt.

#### Positive Erfahrungswerte

Die Erfahrungswerte sind ähnlich denen der Workshops. Der direkte Austausch der Anspruchsgruppen eines Bauvorhabens ermöglicht die Berücksichtigung von Ideen aus der Öffentlichkeit und Erarbeitung von Vorhabenvarianten. Die Kooperative Planung kann hierbei die Planungsprozesse unterstützen und begleiten.

#### Negative Erfahrungswerte

Der Aufwand für die Vorbereitung und Durchführung ist ähnlich wie bei den Workshops relativ hoch.

## **Plenumsveranstaltung**

### Randbedingungen

Eine Plenumsveranstaltung eignet sich für größere und facettenreiche Bauvorhaben, bei denen es mehrere „Schwerpunktthemen“ gibt (z.B. Verkehr, Lärm, Vorhabenausrichtung usw.) und das Beteiligungsinteresse hoch ist, sprich viele Interessenten zu erwarten sind. Sie dient der Ideensammlung und der Meinungsabfrage und ist demnach eine Methode der Beteiligungsintensitätsstufe Konsultation.

### Positive Erfahrungswerte

Mit einer Plenumsveranstaltung kann ein quantitatives Meinungsbild abgefragt werden, insbesondere wenn Teilnehmer aus den verschiedenen Milieus persönlich zur Veranstaltung eingeladen worden sind. Bürger schätzen solche Veranstaltungen, da sie dort ihre Meinung kundgeben sollen und können. Hierdurch kann auch die Akzeptanz eines Vorhabens gesteigert werden. Eine Möglichkeit die Veranstaltungsteilnehmer „in den Griff zu kriegen“ bzw. offene hitzige Diskussionen und Konflikte zwischen den Interessensgruppen zu vermeiden, ist eine anonyme und geschlossene Meinungsäußerung als schriftliche Notiz, die am Ende einer Veranstaltung eingesammelt wird.

### Negative Erfahrungswerte

Aufgrund einer hohen Teilnehmeranzahl einer Plenumsveranstaltung kann es notwendig sein, einen professionellen Moderator (Prozessbegleiter oder Mediator) einzusetzen, damit bei einer offenen Diskussion kein Konflikt zwischen den unterschiedlichen Interessensgruppen eskaliert. Um einem Konflikt oder einer „Ausuferung“ der Veranstaltung entgegenzuwirken, sollte vorab ein „fixer Rahmen“ und „Regeln“ zur Veranstaltung erläutert werden. Plenumsveranstaltungen werden ähnlich wie bei Infoveranstaltungen und Workshops selten bzw. mit wesentlich geringerer Anzahl von Randgruppen besucht. D.h. Meinungs- bzw. Stimmungsbilder sind u.U. nicht repräsentativ.

## **Architektenwettbewerb**

### Randbedingungen

Architektenwettbewerbe bieten sich für architektonisch relevante und städtebaulich prägende Bauvorhaben an. Für einen öffentlichen Architektenwettbewerb sollten die Teilnehmer gecastet werden, um die Qualität der Methode und deren Ergebnisse zu erhöhen. Zudem sollte das Verfahren detailliert erläutert werden.

### Positive Erfahrungswerte

Mit dem Architektenwettbewerb können sehr gut Ideen sowie ein detailliertes Meinungs- bzw. Stimmungsbild zu einem Vorhaben gesammelt werden. Zumeist sind die Ergebnisse für einen Vorhabenträger horizonsweiternd, d.h. bestimmte Aspekte eines Vorhabens, die er vor einem Architektenwettbewerb nicht berücksichtigt bzw. „auf dem Schirm“ hatte, könnten anhand dieses Formats erarbeitet werden.

### Negative Erfahrungswerte

Da bei einem Architektenwettbewerb nur gecastete, sprich ausgewählte Personen teilnehmen, kann es sein, dass die Ergebnisse der Methode nicht repräsentativ sind.

Ein weiterer negativer Erfahrungswert ist, dass häufig zur Anwendung dieser Methode viel Überzeugungsarbeit beim Vorhabenträger notwendig ist. Viele sind nicht gewillt, einen Architektenwettbewerb durchzuführen, weil dieser ein Vorhaben verzögern könnte bzw. der Vorhabenträger sich gezwungen fühlt, sein Vorhaben entsprechend der Ideen der Teilnehmer anzupassen. Gleichzeitig sind die Teilnehmer enttäuscht, wenn ihre Ideen oder Varianten unberücksichtigt bleiben. Zuletzt entscheidet nämlich der Vorhabenträger über die Ausführungsvariante.

## **Kinder- und Jugendbeteiligung**

### Randbedingungen

Kinder- und Jugendbeteiligung eignen sich insbesondere für Bauvorhaben, die Kinder und Jugendliche betreffen. Das sind vor allem Jugendzentren, Schulen, Kindergärten, Spielplätze sowie Park- und Sportanlagen. Die Durchführung von Kinder- und Jugendbeteiligung kann dabei über eine dafür programmierte Smartphone Applikation oder mittels Workshops in Schulen, Jugendzentren oder Kindergärten erfolgen.

### Positive Erfahrungswerte

Die Ergebnisse von Kinder- und Jugendbeteiligungen werden von den Befragten als hochwertig und nützlich bewertet. Das wird damit begründet, dass die Vorstellung vom Nutzen eines Vorhabens zwischen Erwachsenen und Kindern bzw. Jugendlichen sehr unterschiedlich sein kann. Eine Beteiligung der Jugendlichen bzw. Kinder kann genau diese Vorstellungslücke zum Nutzen eines Vorhabens der Erwachsenen schließen.

### Negative Erfahrungswerte

Die Erreichbarkeit von Jugendlichen zwischen ca. 13 und 17 Jahren ist gering. Meistens beteiligen sich Jugendliche und Kinder nur über eine Organisation, einen Verein oder Verband, in dem sie Mitglied sind.

#### 4.1.5.3 Weitere Elemente der Öffentlichkeitsbeteiligung

In den Interviews wurden zudem weitere Elemente der ÖB diskutiert. Die nachfolgende Auswertung geht auf die Elemente der Frühzeitigkeit, Transparenz und Erreichbarkeit ein.

##### **Frühzeitigkeit**

Eine ÖB sollte laut den Befragten immer möglichst frühzeitig ansetzen, d.h. solange noch Handlungsspielraum vorhanden ist. Erfahrungsgemäß wird sie jedoch häufig zu spät angesetzt. Das wird damit begründet, dass Vorhabenträger die Notwendigkeit einer ÖB nicht immer im Vorhinein analysieren. Der zu späte Ansatz einer ÖB ist häufig eine Reaktion auf die von der Öffentlichkeit kommende Anregung, am Vorhaben beteiligt zu werden, wenn diese ein Bauvorhaben indirekt z.B. anhand von Bauarbeiten wahrnehmen. Grundsätzlich bestätigen die Befragten, dass eine frühzeitige ÖB die Konfliktrichtigkeit eines Bauvorhabens erheblich reduzieren kann, u.a. weil eine ÖB mit Handlungsspielraum die Glaubwürdigkeit der Beteiligten gegenüber dem Vorhabenträger, tatsächlich bei einem Vorhaben mitwirken zu können, erhöht. Wird jedoch die ÖB zu früh angesetzt, besteht die Gefahr, dass das Interesse aus der Öffentlichkeit am Vorhaben mitzuwirken sehr gering ausfällt. Das wird damit begründet, dass ein Vorhaben (noch) nicht sichtbar oder konkret vorstellbar für die Öffentlichkeit ist.

##### **Transparenz**

Eine erhöhte Transparenz hinsichtlich eines Bauvorhabens kann Konflikte vermeiden. Besonders bei Bauvorhaben, die sensible Themen wie z.B. Umwelt, Lärm oder auch Kinder betreffen, ist eine erhöhte Transparenz gegenüber der Öffentlichkeit grundsätzlich geboten. D.h. alle wichtigen Informationen bzgl. der Notwendigkeit, Nutzen und einhergehender Belastung der Umwelt oder der Anlieger müssen kommuniziert werden. Wichtig dabei ist, dass die Öffentlichkeit nicht nur anfangs einmalig, sondern laufend über Entscheidungen oder Änderungen zum Vorhaben informiert wird. Zusätzlich sollte es der Öffentlichkeit ermöglicht werden, Fragen zu stellen und sich äußern zu können (Konsultation).

## **Erreichbarkeit und Repräsentativität**

Eine hohe Erreichbarkeit der Anspruchsgruppen und insbesondere der Bürger ist erforderlich, wenn eine ÖB repräsentativ sein soll. Grundsätzlich ist eine repräsentative ÖB vor allem bei Bauvorhaben, die eine hohe Aufmerksamkeit vieler unterschiedlicher Interessensgruppen mit sich ziehen, anzustreben, um das Konfliktpotential solcher Bauvorhaben zu reduzieren. Die Befragten haben die Erfahrung gemacht, dass nur mittels direkter und individueller Ansprache und unter Verwendung verschiedener Methoden und Instrumente der ÖB eine hohe Erreichbarkeit gelingt.

## **4.2 VDI-Richtlinie 7000**

Der Verein Deutscher Ingenieure hat 2015 die Richtlinie VDI 7000 (2015-01) „Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung bei Industrie- und Infrastrukturprojekten“ veröffentlicht. Anlass der Entwicklung dieser Richtlinie waren zum einen das Großprojekt Stuttgart 21, bei dem es bei Demonstrationen der Bürger gegen das Projekt zu Eskalationen kam, und zum anderen die generell zunehmende Nachfrage der Bürger nach direkt-demokratischer Beteiligungsmöglichkeiten an Bauvorhaben (VDI 2019). Diese Richtlinie beinhaltet wichtige Erkenntnisse hinsichtlich der ÖB, die mitwirkende Autoren der Richtlinie im Rahmen ihrer Berufstätigkeit mit ÖB gemacht haben, und vorhandene sowie teilweise von den Verfassern entwickelte Methoden der ÖB bei Bau- und Infrastrukturprojekten. Nachfolgend werden die Struktur und der Inhalt der Richtlinie dargestellt.

### **VDI 7000**

Die VDI 7000 dient Vorhabenträgern als „*Managementkonzept*“ (VDI 2019) zur Planung und Durchführung von Öffentlichkeitsbeteiligungsmaßnahmen bei Industrie- und Infrastrukturprojekten. Hierbei soll sie bei einem sinngemäßen Einsatz z.B. das Genehmigungsverfahren verkürzen, Projektrisiken reduzieren und Kosten sparen (VDI 2019).

Die VDI 7000 ist in drei Kapiteln gegliedert (VDI, 7000 2015-01):

- Anwendungsbereich
- Vorbereitung der Organisation auf frühe Öffentlichkeitsbeteiligung
- Operative Umsetzung

Der *Anwendungsbereich* definiert die Zielsetzung (Verkürzung des Genehmigungsverfahrens, Projektrisikominimierung, Verbesserung der Planungsprozesse und –ergebnisse, Steuerung der frühen ÖB) und den Zweck der Öffentlichkeitsbeteiligung. Letzterer

beinhaltet die Unterstützung der privaten und öffentlichen Vorhabenträger, Öffentlichkeitsbeteiligungsmaßnahmen durchzuführen. Das Kapitel *Vorbereitung der Organisation auf frühe Öffentlichkeitsbeteiligung* gibt dem Vorhabenträger zehn Grundsätze erfolgreicher Öffentlichkeitsbeteiligung sowie Anforderungen an die Organisation der ÖB sowie des geplanten Projekts an die Hand. Darunter fällt auch die Anforderung an den Vorhabenträger, sensibel mit der sich verändernden Gesellschaft und deren angepassten Bedürfnisse zu agieren. Hierbei geht die VDI insbesondere auf die Zunahme der digitalen Information und den Informationsaustausch über das Internet und sozialer Netzwerke sowie die individuellen Bedürfnisse bzw. die Individualisierung der Gesellschaft ein (VDI, 7000 2015-01). Die sich verändernden gesellschaftlichen Bedürfnisse gilt es im Rahmen von Öffentlichkeitsbeteiligungsmaßnahmen zu berücksichtigen. Im Kapitel *Operative Umsetzung* werden dem Anwender der Richtlinie Instrumente und Hinweise zur Umsetzung einer erfolgreichen ÖB gegeben. Die Umsetzung der ÖB erfolgt laut VDI 7000 (2015-01) in vier Phasen, wobei die „Sensibilisierung im Vorfeld“ (siehe Abbildung 37) als Phase 0 angesehen werden könnte.

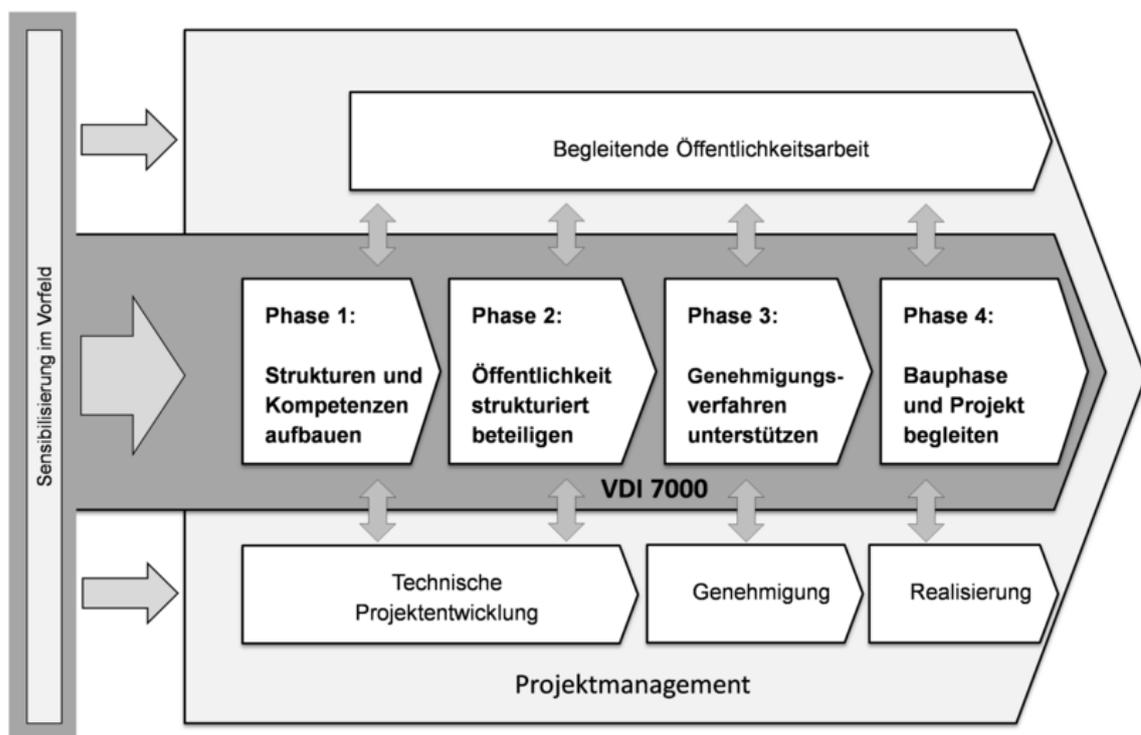


Abbildung 37: Ablaufdiagramm der Öffentlichkeitsbeteiligung bei Industrie- und Infrastrukturprojekten

Nachfolgend werden die einzelnen Phasen kurz erläutert. Für eine detailliertere Beschreibung wird auf die VDI 7000 (2015-01) hingewiesen.

Die Phase 1 „Strukturen und Kompetenzen aufbauen“ befasst sich mit der Integration der ÖB in die Projektentwicklung, der Analyse von Anspruchsgruppen und deren Interessen, dem Feststellen der Handlungsspielräume und Optionen und deren Aufbereitung sowie der Planung des Beteiligungsprozesses und der Kommunikation.

In der zweiten Phase „Öffentlichkeit strukturiert beteiligen“ wird ein Dialogverfahren nach dem Vorbild des § 25 II VwVfG initiiert (siehe Kap. 2.2.3). Anschließend werden Inhalte und die einzelnen Prozessschritte der ÖB definiert sowie Fakten und Bewertungskriterien für ggf. Varianten eines Vorhabens geklärt. Abschließend wird eine Antragsvariante erarbeitet.

In Phase 3 „Genehmigungsverfahren unterstützen“ wird versucht, Genehmigungsbehörden zu entlasten, indem eine in der vorgelagerten, frühen ÖB erstellte genehmigungsfähige Antragsvariante im Einvernehmen aller Beteiligten eingereicht wird. Hierzu wird das Genehmigungsverfahren unter Berücksichtigung der Öffentlichkeit und im ständigen Austausch mit den Genehmigungsbehörden durchgeführt. Parallel dazu wird die Öffentlichkeit kontinuierlich über den Verfahrensstand informiert. Gleichzeitig soll erwägt werden, ob alternative Konfliktlösungsmittel, wie z.B. die Mediation, Schlichtungsverfahren und Bürgerentscheide oder Bürgerbefragungen, zum Einsatz kommen sollen.

Die vierte und letzte Phase „Bauphase und Projekt begleiten“ befasst sich mit der baubegleitenden ÖB. Die VDI 7000 sieht vor, dass auch während der Ausführungsphase die Öffentlichkeit kontinuierlich über das Bauvorhaben informiert wird und sich ggf. beteiligen kann.

### **Methoden und Instrumente der VDI 7000**

Die VDI 7000 (2015-01) stellt Informationen und Hinweise zu verschiedenen Methoden und Instrumente der ÖB zur Verfügung. Zentrale Aspekte werden in der folgenden Auflistung aufgegriffen und abschließend hinsichtlich der allgemeinen Konflikttheorie (vgl. Kap. 3.1) bewertet.

#### Unterscheidung nach Konfliktarten

Die VDI 7000 (2015-01) unterscheidet nach verschiedenen Konfliktarten, die als Basis für gemeinsame Kriterien einer Konfliktbewertung zwischen Vorhabenträger und betroffener Öffentlichkeit dienen. In einer konkreten Konfliktsituation kann mit diesen von

beiden Seiten legitimierten Kriterien eine Konfliktanalyse und abzuleitende Maßnahmen zur Konfliktbearbeitung erarbeitet werden. Die VDI 7000 (2015-01) greift mit der Differenzierung nach verschiedenen Konfliktarten ein wesentliches Merkmal der Konflikttheorie in ihrem Konzept auf (Münzl et al. 2016).

### Akteursanalyse

Die VDI 7000 (2015-01) empfiehlt im Vorfeld einer ÖB eine sog. Akteursanalyse, die Informationen darüber liefern soll, welche Akteure im Beteiligungsprozess vertreten sind und welche Wirkung sie auf diesen haben können. Der Vorhabenträger kann anschließend die Art und die Maßnahmen der ÖB angemessen auswählen.

### Konfliktstil

Das Konzept der VDI 7000 (2015-01) sieht einen kooperativen Konfliktstil vor, der durch eine gegenseitig wertschätzende Grundhaltung aller Beteiligten geprägt sein soll. Respektvolle Kommunikation und gegenseitiges Vertrauen ist hierfür Grundvoraussetzung – auch im Hinblick auf eine erfolgreiche Umsetzung eines ganzheitlichen Konfliktmanagementsystems. Im besten Fall können hieraus Win-Win-Situationen resultieren, die für alle Beteiligten Vorteile bieten. Unfares Verhalten kann dahingegen das Vertrauen nachhaltig aufheben und ist, wenn überhaupt nur durch aufwendiges Bemühen wiederherzustellen.

### Konfliktinterventionsstrategien

Trotz präventiver Maßnahmen können Konflikte im Zuge von Beteiligungsprozessen auftreten, die einer Lösung zugeführt werden müssen. Die VDI 7000 (2015-01) empfiehlt daher die Anwendung von konsensualen Konfliktinterventionsstrategien. Der Nutzen von Mediationsverfahren wird dabei besonders hervorgehoben, da die Verfahrensgestaltung und die Entwicklung von Lösungen durch die Konfliktparteien selbst erfolgen kann und damit die direkte Kommunikation zwischen den Beteiligten aufrecht erhalten bleibt. Mediationen können in jeder Projektphase angeregt werden und können risikoreiche Gerichtsverfahren vermeiden.

### Zeitpunkt der Beteiligung

Das Konzept der VDI 7000 (2015-01) zur ÖB konzentriert sich auf eine unterstützende Funktion zur Umsetzung von Bau- und Infrastrukturprojekten. Es bietet allerdings keine Diskussionsgrundlage, um die Notwendigkeit und den öffentlichen Willen bzgl. eines Projekts zu berücksichtigen.

Die VDI 7000 (2015-01) sieht die ÖB erst zu einem Zeitpunkt vor, nachdem bereits die Entscheidung zur Projektdurchführung gefallen ist. Dem Vorhabenträger wird empfohlen, organisationsintern u. a. Handlungsspielräume und Optionen aufzubereiten (Phase 1 – Umsetzung Öffentlichkeitsbeteiligung). Der Informationsaustausch mit externen Anspruchsgruppen ist hierbei aber nicht vorgesehen. Nach Münzl et al (2016) widerspricht dieses Vorgehen der „*allgemeinen Vorstellung der Konflikttheorie von einer offenen und vertrauensvollen Kommunikation*“. Neumann und Baitinger (2014) sehen hierbei die Gefahr, dass externe Anspruchsgruppen am ernsthaften Interesse zum kooperativen Austausch des Vorhabenträgers zweifeln. Werden externe Anspruchsgruppen von der Erarbeitung von Projekt- und Lösungsalternativen ausgeschlossen, kann eine Wissensasymmetrie entstehen, die eine kooperative Kommunikation während der ÖB negativ beeinflusst oder verhindert.

#### Aufbau von Kommunikationsstrukturen

Die VDI 7000 (2015-01) gibt Hinweise, wie eine konstruktive und kooperative Kommunikation aufgebaut werden kann. Verhaltensempfehlungen und Reflexionshilfen beschreiben hierbei, wie die Akteure offen für Vorschläge anderer bleiben und im Konfliktfall ein respektvoller Umgang gewahrt werden kann.

Einen wichtigen Fokus im Konzept der VDI 7000 (2015-01) nimmt die Rolle der Repräsentanten ein. Diese stellen die Vertreter der meist mitgliederstarken externen Akteursgruppen dar und führen stellvertretend für die jeweiligen externen Anspruchsgruppen Gespräche und Verhandlungen mit den Vorhabenträgern.

Die VDI 7000 (2015-01) empfiehlt, ein gemeinsames sprachliches Niveau auf der Sachebene zu finden und technische Fakten so aufzuarbeiten, dass ein Dialog auch mit fachlichen Laien stattfinden kann. In Bezug auf Bau- und Infrastrukturprojekte gilt ein Großteil der sich beteiligenden Akteure als baufachliche Laien. Für einen konstruktiven Austausch „auf Augenhöhe“ empfiehlt die VDI 7000 (2015-01) demzufolge, ein besonderes Augenmerk auf ein gemeinschaftliches Sprachniveau zu legen. Technische Fakten und Informationen sollten gemäß einer kooperativen Experten-Laien-Kommunikation entsprechend aufbereitet werden.

#### Konflikttheoretische Bewertung

Nach Münzl et al. (2016) berücksichtigt die Richtlinie VDI 7000 (2015-01) wesentliche Aspekte aus der allgemeinen Konfliktforschung. Die Unterscheidung verschiedener Konfliktarten und den daraus abzuleitenden Maßnahmen zur Konfliktbearbeitung ist ein

maßgeblicher Bestandteil. Der kooperative Konfliktstil und die ggf. anzuwendenden Konfliktinterventionsstrategien bilden die Grundlage für den in der VDI 7000 (2015-01) vorgesehenen ganzheitlichen Konfliktmanagementansatz. Die Mediation wird hierbei als das am besten geeignete Verfahren empfohlen, um auch im Konfliktfall eine kooperative Kommunikation zwischen den verschiedenen Akteuren aufrecht zu erhalten. Gespräche und Verhandlungen sollten möglichst durch entscheidungsautorisierte Repräsentanten auf einem gemeinsamen sprachlichen Niveau stattfinden.

Das Konzept der VDI 7000 (2015-01) sieht eine ÖB erst nach der Erarbeitung von Handlungsspielräumen und Optionen des Vorhabenträgers vor. Darüber hinaus ist die Entscheidung für die Projektumsetzung zu diesem Zeitpunkt bereits gefallen. Die ÖB kann nach diesem Konzept keinen Einfluss auf diese grundsätzliche Entscheidung mehr ausüben. Aus Sicht der Konflikttheorie widerspricht diese Vorgehensweise der zentralen Bedeutung einer kooperativen Kommunikation. (Münzl et al. 2016)

### **4.3 Befragung zu Methoden und Konfliktmanagement in der Öffentlichkeitsbeteiligung**

#### **4.3.1 Untersuchungsmethodik**

Im vorigen Kapitel 4.1 wurden vorhandene Leitlinien auf Bestandteile guter Öffentlichkeitsbeteiligung bei Bau- und Infrastrukturprojekten untersucht. Die folgende Untersuchung dient der Identifikation und Bewertung von Methoden in der Öffentlichkeitsbeteiligung und des Konfliktmanagements in der Öffentlichkeitsbeteiligung auf den unterschiedlichen Beteiligungsintensitätsstufen. Dazu wurde eine empirische Erhebung durchgeführt. Diese besteht aus zwei Teilen; einer Identifikation bestehender Methoden anhand einer Literaturrecherche sowie einer schriftlichen Befragung in Form einer Online-Umfrage, in der die Teilnehmer die ermittelten und ausgewählten Methoden bewerten.

#### **Recherche zu Methoden und Instrumenten der ÖB**

Da eine große Anzahl an unterschiedlichen Methoden und Instrumenten der ÖB existiert, erscheint eine gesamtumfängliche Bewertung durch die Umfrageteilnehmer weder möglich noch sinnvoll. Aus diesem Grund wurden diejenigen Methoden zur Bewertung ausgewählt, die in einschlägiger Literatur zur ÖB häufig beschrieben und am stärksten empfohlen werden. Hierfür wurden die folgenden Handbücher sowie die Website *Beteiligungskompass* ([www.beteiligungskompass.org](http://www.beteiligungskompass.org)) herangezogen. Die Website

*Beteiligungskompass* wird von der Bertelsmann Stiftung zur Verfügung gestellt und dient dem Austausch von Wissen bzgl. Öffentlichkeitsbeteiligungsmaßnahmen. Der *Beteiligungskompass* beschreibt die Anwendung der Methoden und Instrumente der ÖB und nennt zudem einen geschätzten Kostenaufwand und eine ungefähre Teilnehmerzahl, die sich für eine jeweilige Methode oder ein jeweiliges Instrument eignet.

- A = Handbuch Öffentlichkeitsbeteiligung (Arbter et al. 2005)
- B = Handbuch Bürgerbeteiligung (Nanz und Fritsche 2012)
- C = Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung (Arbter 2011)
- D = Dialog schafft Zukunft – Leitfaden zur Öffentlichkeitsbeteiligung (Bimesdörfer et al. 2016)
- E = Der Beteiligungskompass ([www.beteiligungskompass.org](http://www.beteiligungskompass.org))

Die den verwendeten Quellen vorangestellten Buchstaben werden in den Auswertungstabellen zur Kennzeichnung der jeweiligen Literatur verwendet. Die Tabelle 13 (Beteiligungintensitätsstufe *Information*),

Tabelle 14 (Beteiligungintensitätsstufe *Konsultation*) und Tabelle 15 (Beteiligungintensitätsstufe *Kooperation*) listen die ausgewählten Methoden in den einzelnen Intensitätsstufen auf (siehe Anhang 1).

### **Online-Umfrage**

Die Befragung im Hinblick auf die informelle ÖB richtete sich an deutsche Kommunen, große Industrieunternehmen, Energie- und Bauunternehmen, Investoren sowie Mediations- und Beratungsunternehmen sowie an weitere Beteiligte von Bauvorhaben (siehe Tabelle 11). Die ausgewählten Gemeinden haben alle bereits informelle ÖB durchgeführt und auf ihren Internetseiten einen Leitfaden o.Ä. publiziert. Die ersten beiden Fragen der Umfrage (siehe Anhang 3) ermöglichen es zudem, dass die Auswertung der gesamten Umfrage ausschließlich mit den Antworten der mit ÖB erfahrenen Umfrageteilnehmer durchgeführt werden konnte. Mittels der Aufbereitung und Datenauswertung der Umfrage kann verglichen werden, inwiefern die theoretischen Ansätze aus der Literatur in der Praxis der ÖB umgesetzt werden und welche Verfahren und Methoden tatsächlich verwendet werden. Anhand der Umfrageergebnisse wird dann die große Anzahl der

möglichen Methoden der ÖB reduziert. Hierzu werden die in der Umfrage am geeignetsten gewerteten Methoden ausgewählt.

Es wurden Fragen zur Anwendung von Methoden sowie der Aufwandseinschätzung und zum Konfliktmanagement in der ÖB gestellt. Die Online-Umfrage beinhaltet hierzu offene und geschlossene Fragen. Den geschlossenen Fragen lag zur Beantwortung eine Häufigkeitsskala (z.B.: immer, häufig, gelegentlich, selten, nie) zugrunde. Das hat zur Folge, dass sich nur qualitative Aussagen treffen lassen. Der Teilnehmer muss aber dadurch, dass er lediglich eine Einschätzung abgibt, nicht lange über eine Quantifizierung seiner Antwort (z.B. die exakte Anwendungszahl einer bestimmten Methode) nachdenken, wodurch die Wahrscheinlichkeit falscher Angaben reduziert wird und die Antwortwahrscheinlichkeit erhöht wird.

Bei den offenen Fragen konnten die Teilnehmer in einem Freitext (in ganzen Sätzen oder stichpunktartig) die jeweilige Frage beantworten. Für die Auswertung der offenen Fragen käme die Methode *Qualitative Inhaltsanalyse* nach Mayring (2015) in Frage. Diese wird häufig zur Auswertung von leitfadengestützten Experteninterviews empfohlen, bei denen die Fragen strukturiert vorgegeben und thematisch kategorisierbar sind. Im Rahmen der vorliegenden Umfrageauswertung erscheint jedoch die Methode *Grounded Theory* nach Glaser und Strauss (2008) die geeignetere Methode zu sein, da die Teilnehmer frei und narrativ auf die offenen Fragen antworten konnten. Mittels der *Grounded Theory* können Kategorien und Theorien auf Basis der Freitexte erarbeitet werden. Glaser und Strauss (2008) beschreiben das Verfahren als ein iteratives Vergleichen. Hierzu wird ein dreistufiger Kodierprozess vollzogen:

1. Offenes Kodieren
2. Axiales Kodieren
3. Selektives Kodieren

Beim offenen Kodieren werden anhand der Freitexte sog. Codes in Form von Eigenschaften und Dimensionen erarbeitet. Daraus werden wiederum Kategorien gebildet. Hierzu kann der Freitext mittels der W-Fragen (Wer, Wie, Was etc.) aufgebrochen werden. Das axiale Kodieren dient der Ordnung der Kategorien, die wiederum auf Verflechtungen untereinander untersucht werden. Zuletzt werden beim selektiven Kodieren Kernkategorien identifiziert, aus denen abschließend jeweils eine Theorie entwickelt wird.

Insgesamt wurden 1470 potentielle Teilnehmer für die Befragung angeschrieben (siehe Tabelle 11). Die erste Frage wurde von 209 Teilnehmern beantwortet, was einer

Rücklaufquote von ca. 14,0 % entspricht. Diese Quote ist bei den weiteren Fragen stark rückläufig, insbesondere bei den offenen Fragen. Im Mittel beantworteten ca. 100 Teilnehmer (Rücklaufquote: 6,8 %) die Fragen. Mittels der ersten Frage der Umfrage wurde die Zusammensetzung der Teilnehmer festgestellt. Für die Auswertung der Umfrage wurden entsprechend die Antworten jener Teilnehmer berücksichtigt, die Erfahrung auf mindestens einer der Beteiligungsintensitätsstufen haben (siehe Tabelle 11).

Tabelle 11: Umfrageteilnehmer

<b>Anspruchsgruppe</b>	<b>Anzahl der angeschriebenen Teil- nehmer</b>	<b>Anzahl der Teilnehmer mit Erfahrung in der ÖB</b>
Kommunen/Städte	61	17
Bauunternehmen	55	7
Industrie/Großunternehmen	292	10
Energieversorgungsunternehmen	45	11
Projektsteuer und -manager	206	18
Immobilienentwickler/ Immobilienverwalter	155	7
Planer	250	22
Mediation, Moderation, Beratung	122	18
Verbände, Vereine und sonstige Organisationen	79	12
Sonstige	205	4

### 4.3.2 Ergebnisse der empirischen Untersuchung

Die Ergebnisse des ersten Teils der empirischen Untersuchung befinden sich im Anhang 1. Im Beteiligungskompass werden 81 Methoden und Instrumente der ÖB aufgeführt. Diese Zahl wurde mittels der Empfehlungen aus den Handbüchern auf 46 reduziert. Das zeigt grundsätzlich, dass es sehr viele Möglichkeiten bei der Umsetzung einer ÖB bei

Bauvorhaben gibt. Folgend werden für das in diesem Forschungsprojekt zu entwickelnde Modell für die ÖB anhand der Online-Umfrage (siehe Anhang 3) die in den Handbüchern empfohlenen Methoden hinsichtlich ihrer Anwendung in der ÖB bei Bau- und Infrastrukturprojekten untersucht.

#### 4.3.2.1 Untersuchung zur Anwendung der einzelnen Intensitätsstufen *Information, Konsultation und Kooperation*

Die informelle, frühzeitige ÖB wird in die Intensitätsstufen *Information, Konsultation* und *Kooperation* gegliedert (siehe Kap. 2.4). Zur Anwendung der Intensitätsstufen wurden die Teilnehmer in der Umfrage befragt. Nachfolgend werden die Ergebnisse ausgewertet.

**Frage 2: *Wie häufig waren Sie bisher bei Bauvorhaben, an denen Sie beteiligt waren, in den verschiedenen Intensitätsstufen der Öffentlichkeitsbeteiligung involviert bzw. haben Sie sie angewandt?***

Die Ergebnisse der Frage 2 zeigen, dass die ÖB in Form einer Kooperation von der Mehrheit nur selten oder nie durchgeführt wird (siehe Abbildung 38). Methoden der Konsultation verwenden 38 % gelegentlich, etwas mehr als 20 % aber auch häufig, genauso viele jedoch auch selten. Knapp 10 % der Teilnehmer geben an, dass im Rahmen einer ÖB auch immer konsultiert wird. Zu informieren scheint dahingegen für die meisten selbstverständlich zu sein: Knapp 40 % der Teilnehmer geben an, dass Information immer Teil einer ÖB ist, über 30 % häufig und ca. 20 % gelegentlich.

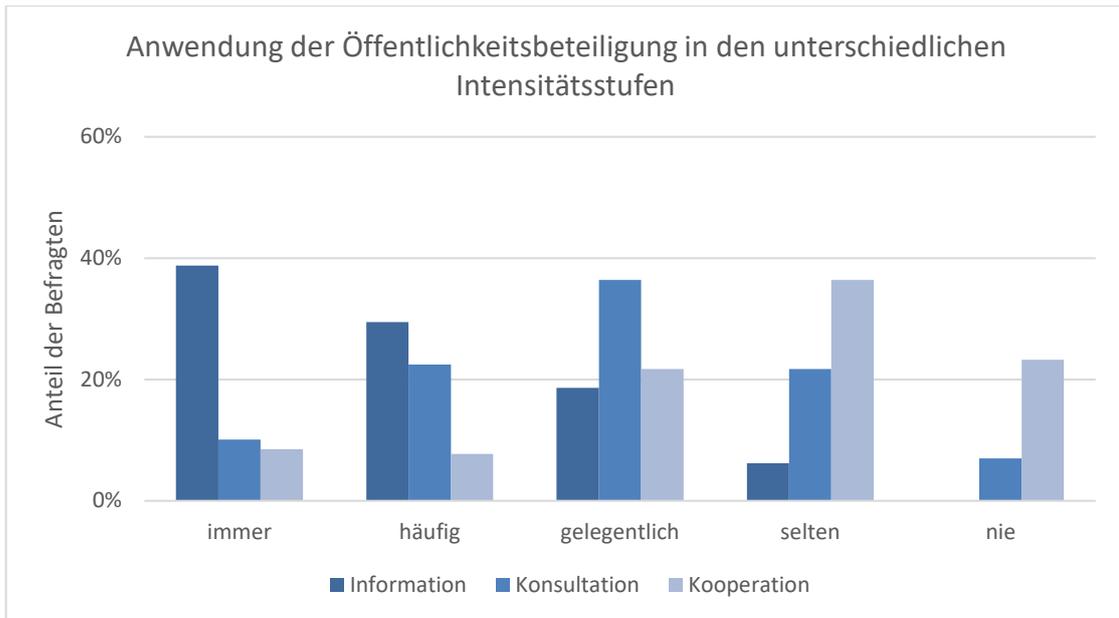


Abbildung 38: Anwendung der ÖB bei Bauvorhaben in den unterschiedlichen Intensitätsstufen (Teilnehmer 126)

**Frage 3: Welche Intensitätsstufen empfehlen Sie für die Öffentlichkeitsbeteiligung?**

Des Weiteren wurde abgefragt, welche Intensitätsstufe der informellen ÖB empfohlen wird. Es zeigt sich, dass die tatsächlich umgesetzte ÖB anhand der Intensitätsstufen (siehe Frage 2) nicht den Empfehlungen der Umfrageteilnehmer entspricht, was die Auswertung zu Frage 3 veranschaulicht (siehe Abbildung 39). 83 % der Umfrageteilnehmer sprechen sich für das Informieren über Bauvorhaben aus. 86 % empfehlen Konsultation und 53 % sogar die Kooperation.

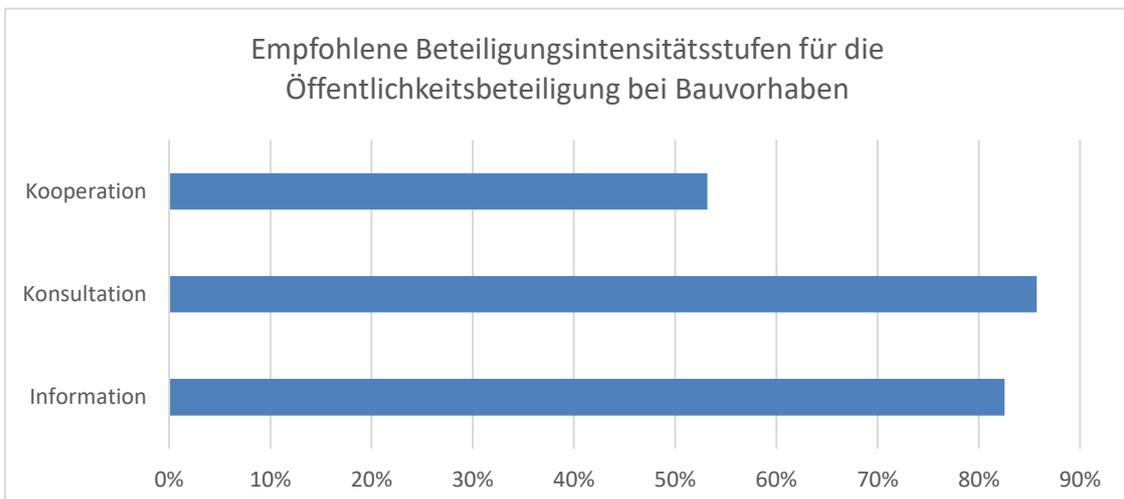


Abbildung 39: Empfohlene Beteiligungsintensitätsstufen für die ÖB bei Bauvorhaben (Teilnehmer 126, Mehrfachnennung möglich)

#### **Frage 4: Warum empfehlen Sie die zuvor genannten Intensitätsstufen?**

Die Frage 4 war eine offene Frage, d.h. die Umfrageteilnehmer konnten mittels eines Freitextes antworten. Die Teilnehmer sollten in dieser Frage die Angaben hinsichtlich der zuvor gestellten Frage 3 begründen. Bei Frage 4 war bzgl. der Antworten eine Unterscheidung zwischen den einzelnen Intensitätsstufen schwierig. Eindeutige Antworten gab es lediglich zur Intensitätsstufe Information. Aus den Antworten der Umfrageteilnehmer waren keine spezifischen Aussagen zu Konsultation und Kooperation herauszulesen. Die Auswertung mit der *Grounded Theory-Methode* ergab folgende Kernkategorien der Antworten mit den jeweiligen zugehörigen Theorien:

#### **Begründungen der Befragungsteilnehmer für die Intensitätsstufe Information:**

##### **1. Förderung der Akzeptanz:**

Eine frühzeitige detaillierte Information fördert die Akzeptanz von Bauvorhaben und verhindert Konflikte, da Bürger nicht vor "vollendete Tatsachen" gestellt werden.

##### **2. Erhöhung der Transparenz:**

Frühzeitige Information erzeugt Transparenz, die wiederum Vertrauen bei den Bürgern schafft und die Akzeptanz des Vorhabens erhöht.

##### **3. Aufwandsumfang:**

Abhängig vom Aufwand der durchzuführenden Intensitätsstufe ergeben eine Konsultation oder Kooperation für ein Vorhaben wenig Sinn. Vorhabenträger sind auch aufgrund des zu erwartenden Vorbereitungs- und Durchführungsaufwands nicht immer bereit für eine Konsultation oder Kooperation, wodurch nur eine Information in Frage käme. Die Intensitätsstufen der ÖB müssen grundsätzlich nach ihrem Aufwand im Rahmen eines Bauvorhabens gewählt werden.

##### **4. Sinnhaftigkeit:**

Information ist ausreichend, Konsultation oder Kooperation waren bisher erfahrungsgemäß nicht notwendig. Bei Konsultations- oder Kooperationsveranstaltungen ist die Teilnehmerzahl erfahrungsgemäß oftmals so gering, dass die eingeholten Meinungen und Ideen nicht repräsentativ sind, wodurch die Argumentation von mehr Akzeptanz durch diese Intensitätsstufen nicht mehr greift.

## 5. Mangelndes Fachwissen:

Einige Umfrageteilnehmer positionieren sich aus folgendem Grund gegen die Konsultation oder Kooperation, wodurch ausschließlich Information in Frage käme: Bürger sollten nicht mitentscheiden (Kooperation), da ihnen das Fachwissen und die Kompetenz dazu fehle. Des Weiteren geben Risikoträger (Investoren) ungern Entscheidungsmöglichkeiten aus der Hand.

Die Abbildung 40 stellt dar, wie häufig die Kernkategorien von den Umfrageteilnehmern genannt wurden. Am Ende dieses Abschnitts wird darauf nochmals näher eingegangen.

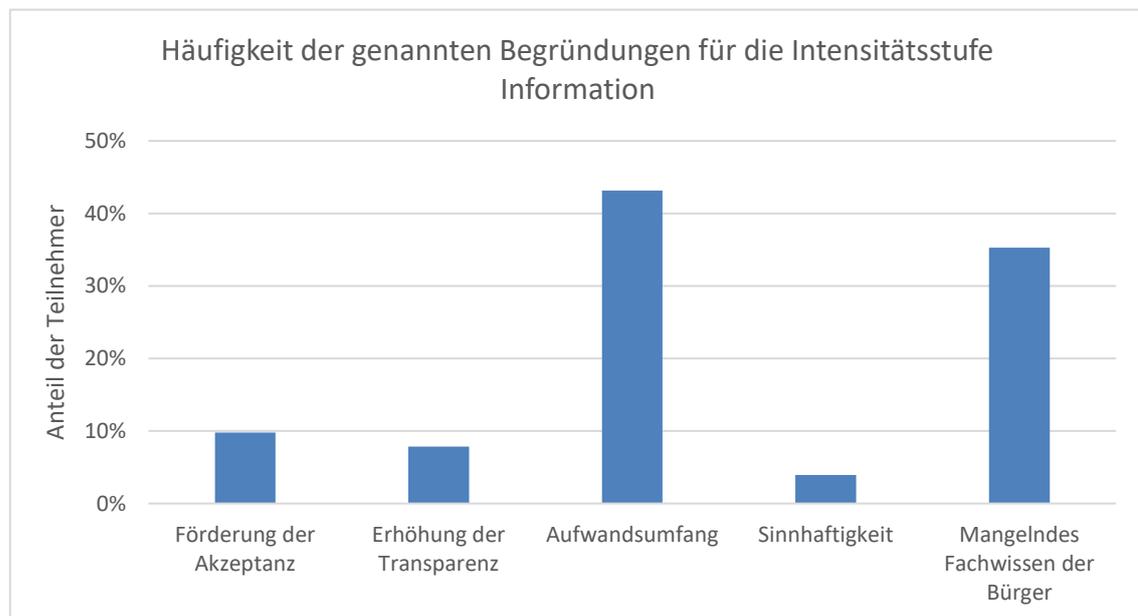


Abbildung 40: Häufigkeit der genannten Begründungen für die Intensitätsstufe Information (Teilnehmer 51)

## Begründungen der Befragungsteilnehmer für die Intensitätsstufen *Konsultation* oder *Kooperation*:

### 1. Förderung der Akzeptanz:

ÖB mittels Konsultation oder Kooperation ermöglicht am ehesten die gewünschte Akzeptanz, wobei die Kooperation jedoch u.U. zu Konflikten führen kann (u.a. weil Kompetenzen der zu Beteiligten fehlen).

### 2. Erhöhung der Transparenz:

Nur alle Intensitätsstufen ermöglichen die notwendige Transparenz, um Akzeptanz bei den Betroffenen zu erreichen.

### 3. Demokratie:

Die Partizipationsgrundsätze werden nur mit der Beteiligungsintensitätsstufe Kooperation eingehalten. Auch nur so kann ein gemeinsames Ziel der Vorhabenträger und Betroffenen erarbeitet werden. Die unilaterale Entscheidung durch z.B. den Vorhabenträger sei ohnehin undemokratisch und würde ein Bauvorhaben nicht legitimieren.

#### 4. Konflikt:

Die zu wählende Intensitätsstufe der ÖB hängt davon ab, wie kritisch und öffentlichkeitswirksam ein Bauprojekt ist. Insofern muss abgewogen werden, bis zu welcher Intensitätsstufe die ÖB durchgeführt werden soll. Hierbei sind immer alle Stufen zu erwägen. Zudem ist die Intensitätsstufe der ÖB je nach vorhandenen Interessensgruppen zu wählen. Grundsätzlich könnten durch die Einbindung und Beteiligung der Bürger Konflikte eher vermieden werden, wenn Bürger lediglich informiert werden würden.

#### 5. Einbindung von Wissensträgern:

Nur anhand der ÖB auf höheren Intensitätsstufen ist die Einbindung von Wissensträgern unter den Bürgern möglich. Diese könnten z.B. Fehleinschätzungen der Vorhabenträger bzgl. ihres Bauvorhabens verhindern. Das wird nur mit Konsultation oder Kooperation erreicht.

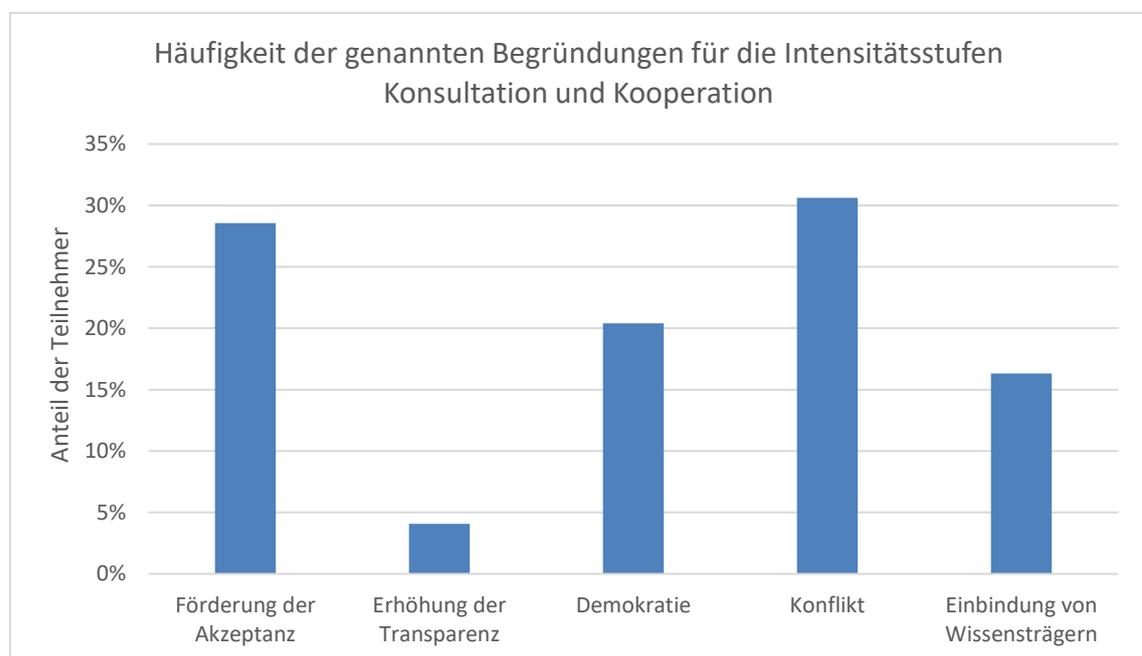


Abbildung 41: Häufigkeit der genannten Begründungen für die Intensitätsstufen Konsultation und Kooperation (Teilnehmer 49)

### Fazit der Auswertung der Fragen 3 und 4

Es zeigt sich, dass die Begründungen, die einzelnen Intensitätsstufen in der ÖB durchzuführen, bei den Umfrageteilnehmern widersprüchlich sind. Auch wenn bei Frage 3 noch eine eindeutige Mehrheit von 86 % wenigstens eine Konsultation empfiehlt, finden sich unter den Antworten zu Frage 4 ein hoher Anteil der Teilnehmer mit Begründungen ausschließlich für eine Information (bzw. gegen Konsultation oder Kooperation). Mehr als 40 % der Teilnehmer, die Information empfehlen, begründen dies damit, dass der Aufwand zur Durchführung von Konsultation bzw. Kooperation zu hoch bzw. nicht zielführend ist, u.a. weil den zu Beteiligten das Fachwissen fehlt (siehe Abbildung 40). Zusätzlich bürden Konsultation bzw. Kooperation ein erhöhtes Konfliktpotential, da die Meinungen der Betroffenen offen ausgetauscht werden. Auf der anderen Seite sehen die Befürworter der Konsultation und Kooperation lediglich in diesen Intensitätsstufen die Möglichkeit einer Konfliktbehandlung bzw. -prävention. Durch die Einbindung der Betroffenen würde die Akzeptanz gesteigert (Abbildung 41). Zudem könne das Wissen von sogenannten Wissensträgern unter den Bürgern nur über diese Intensitätsstufen in ein Bauvorhaben miteingebunden werden. Dies vermeide Konflikte und verbessere das Vorhaben, weil Fehleinschätzungen der Vorhabenträger durch die Wissensträger aufgedeckt werden können.

#### 4.3.2.2 Untersuchung zur Anwendung von Methoden und Instrumenten auf der Intensitätsstufe Information

Die Fragen 6, 7 und 8 beschäftigten sich mit der Anwendung der ausgewählten Methoden und Instrumente (siehe Anhang 1) auf den unterschiedlichen Intensitätsstufen. Bei den Fragen 10, 11 und 12 sollten die Umfrageteilnehmer diejenigen Methoden der unterschiedlichen Intensitätsstufen nennen, bei denen sie das Verhältnis Aufwand zur Zielerreichung am besten einschätzen.

**Frage 6: *Wie häufig haben Sie die im Folgenden aufgelisteten Methoden auf der Intensitätsstufe „Information“ angewandt?***

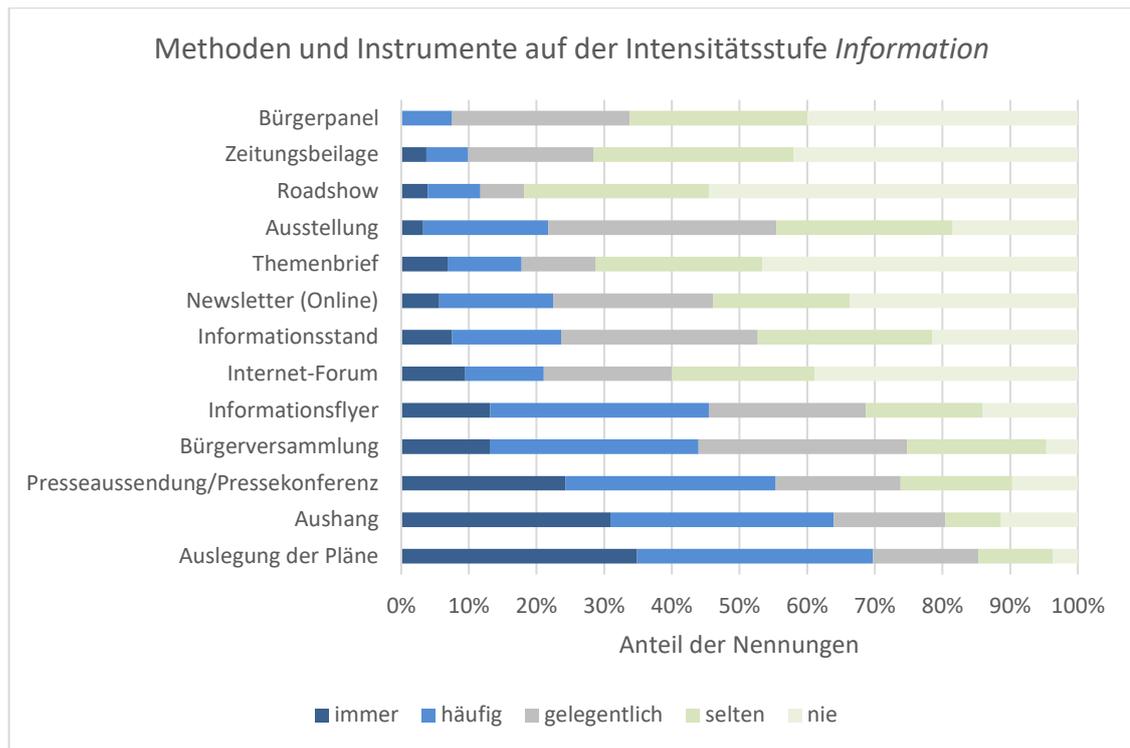


Abbildung 42: Angewandte Methoden auf der Intensitätsstufe Information (Teilnehmer 114, Mehrfachnennung möglich)

Die am häufigsten genannte Methode zur Information über Bauvorhaben ist die Auslegung der Pläne (siehe Abbildung 42). Knapp 70 % der Befragten geben an, häufig bzw. immer diese Form angewandt zu haben, um Betroffene über ein Bauvorhaben zu informieren. Ähnlich häufig werden die Methoden Aushang und Presseaussendung/Pressekonferenz verwendet. Die Bürgerversammlung - eine Methode, die sich auch zur Konsultation eignet – sowie der Informationsflyer kommen bei ca. 45 % zum Einsatz. Die Nutzung des Internets ist, trotz des hohen Potentials (siehe Frage 9), noch nicht besonders stark verbreitet: Ein Fünftel der Umfrageteilnehmer geben an, Internet-Foren für die ÖB zu nutzen. Ähnlich häufig werden Betroffene über einen Online-Newsletter informiert.

Dahingegen empfehlen knapp 40 % der Befragten die Nutzung des Internet-Forums (siehe Abbildung 43). Auch wenn das Internet zur Information noch nicht so häufig verwendet wird, haben die Befragten das Potential erkannt. Die Nutzung des Internets für die ÖB wird anhand der Frage 9 nochmals genauer analysiert. Eine weitere Methode, die von Befragten relativ stark empfohlen wird (knapp 30 %), ist die Bürgerversammlung. Diese eignet sich sowohl als Instrument zur Information sowie zur Konsultation, was im nächsten Abschnitt aufgezeigt wird.

**Frage 10: Nennen Sie bitte die Methoden, die Ihrer Meinung nach für die Intensitätsstufe „Information“ im Verhältnis Aufwand zur Zielerreichung am besten geeignet sind.**

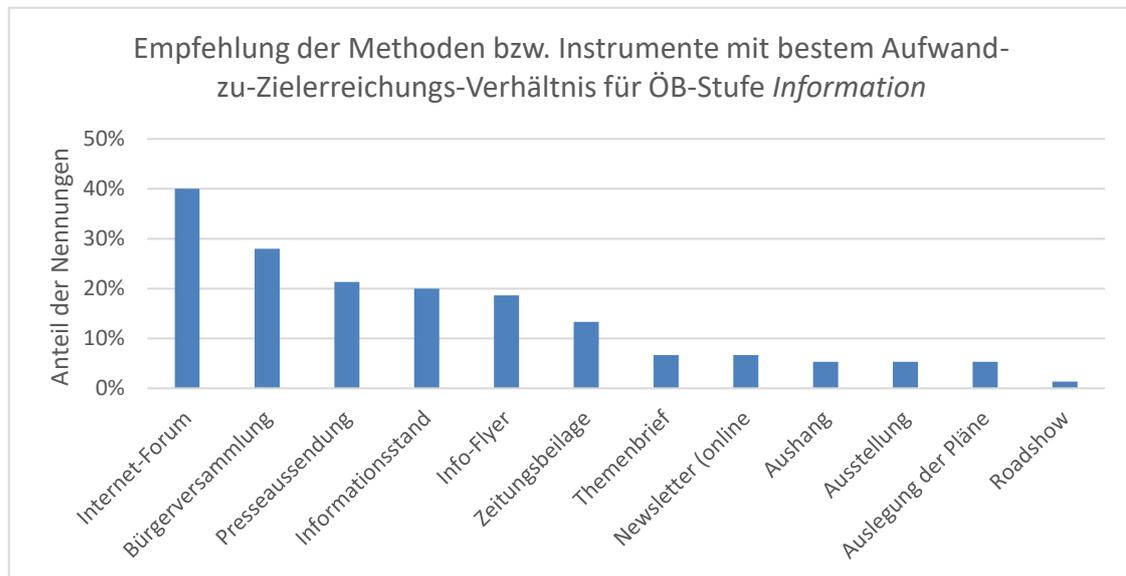


Abbildung 43: Empfehlung der Methoden mit bestem Aufwand-zu-Zielerreichungs-Verhältnis für ÖB auf der Intensitätsstufe Information (Teilnehmer 75, Mehrfachnennung möglich)

#### 4.3.2.3 Untersuchung zur Anwendung von Methoden auf der Intensitätsstufe Konsultation und Kooperation

**Frage 7: Wie häufig haben Sie die im Folgenden aufgelisteten Methoden auf der Intensitätsstufe „Konsultation“ angewandt?**

Um bei einer ÖB die zu Beteiligten zu konsultieren, wird am häufigsten die Methode der Auftaktveranstaltung verwendet (siehe Abbildung 44). Ähnlich häufig werden die Methoden Bürgerversammlung und Begutachtungs- oder Stellungnahmeverfahren gewählt. Die Ortsbegehung und die Schriftliche Anhörung sind ebenfalls beliebte Verfahren. Amerikanische Methoden wie z.B. die Open-Space-Konferenz, das 21st Century Town Meeting und das Deliberative Polling sind der Mehrheit (62 %) der Umfrageteilnehmern nicht bekannt (siehe Anhang Abbildung 69 und Abbildung 70).

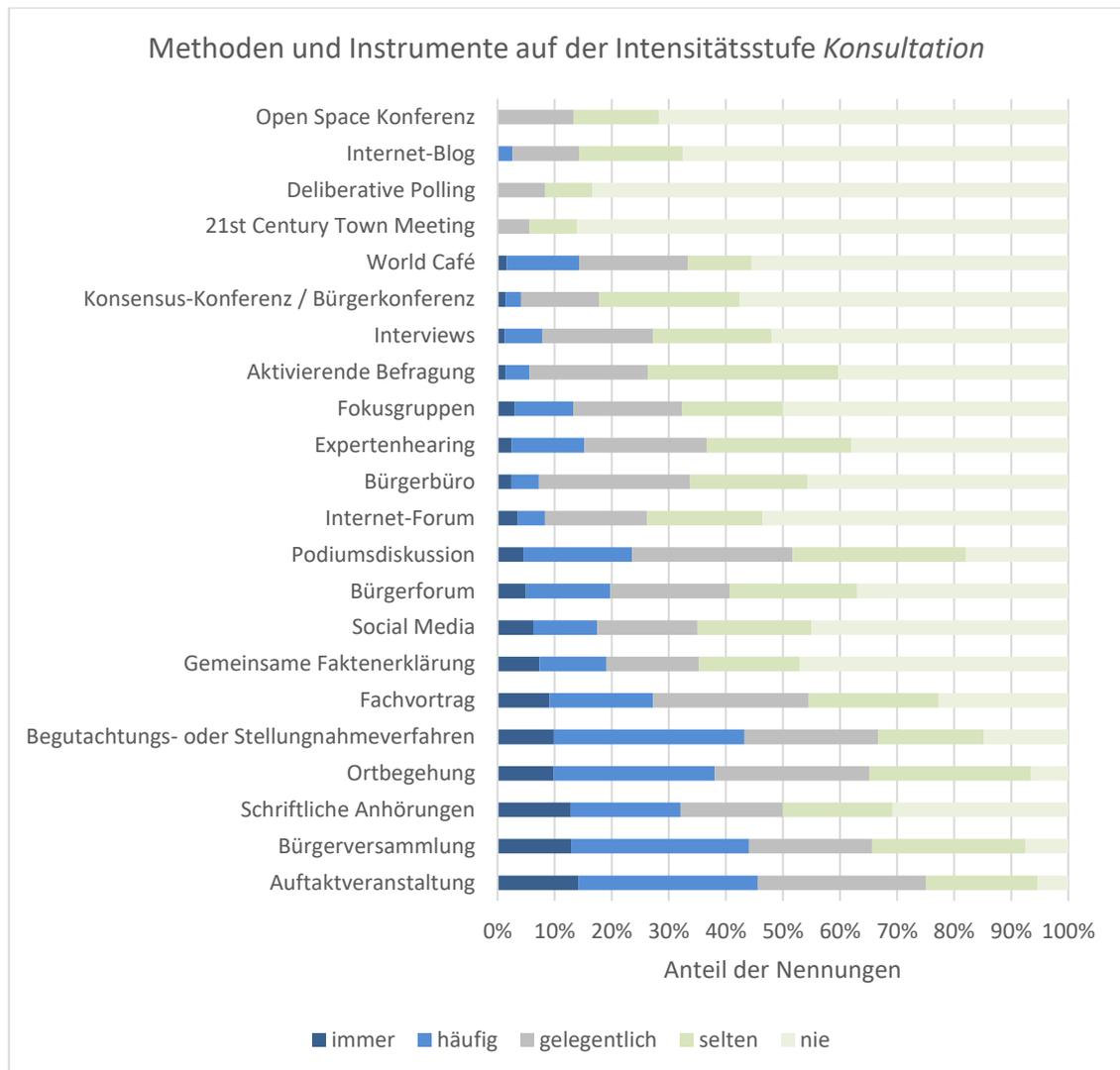


Abbildung 44: Angewandte Methoden auf der Intensitätsstufe Konsultation (Teilnehmer 104, Mehrfachnennung möglich)

**Frage 11: Nennen Sie bitte die Methoden, die Ihrer Meinung nach für die Intensitätsstufe „Konsultation“ im Verhältnis Aufwand zur Zielerreichung am besten geeignet sind.**

Die Bürgerversammlung ist die von den Umfrageteilnehmern am häufigsten empfohlene Methode auf der Intensitätsstufe Konsultation (siehe Abbildung 45). Darauf folgen die Ortsbegehung, das Internet-Forum und die Auftaktveranstaltung. Die Nutzung des Internets ist auch auf dieser Stufe nicht besonders verbreitet, wird aber am drittstärksten von den Umfrageteilnehmern empfohlen.

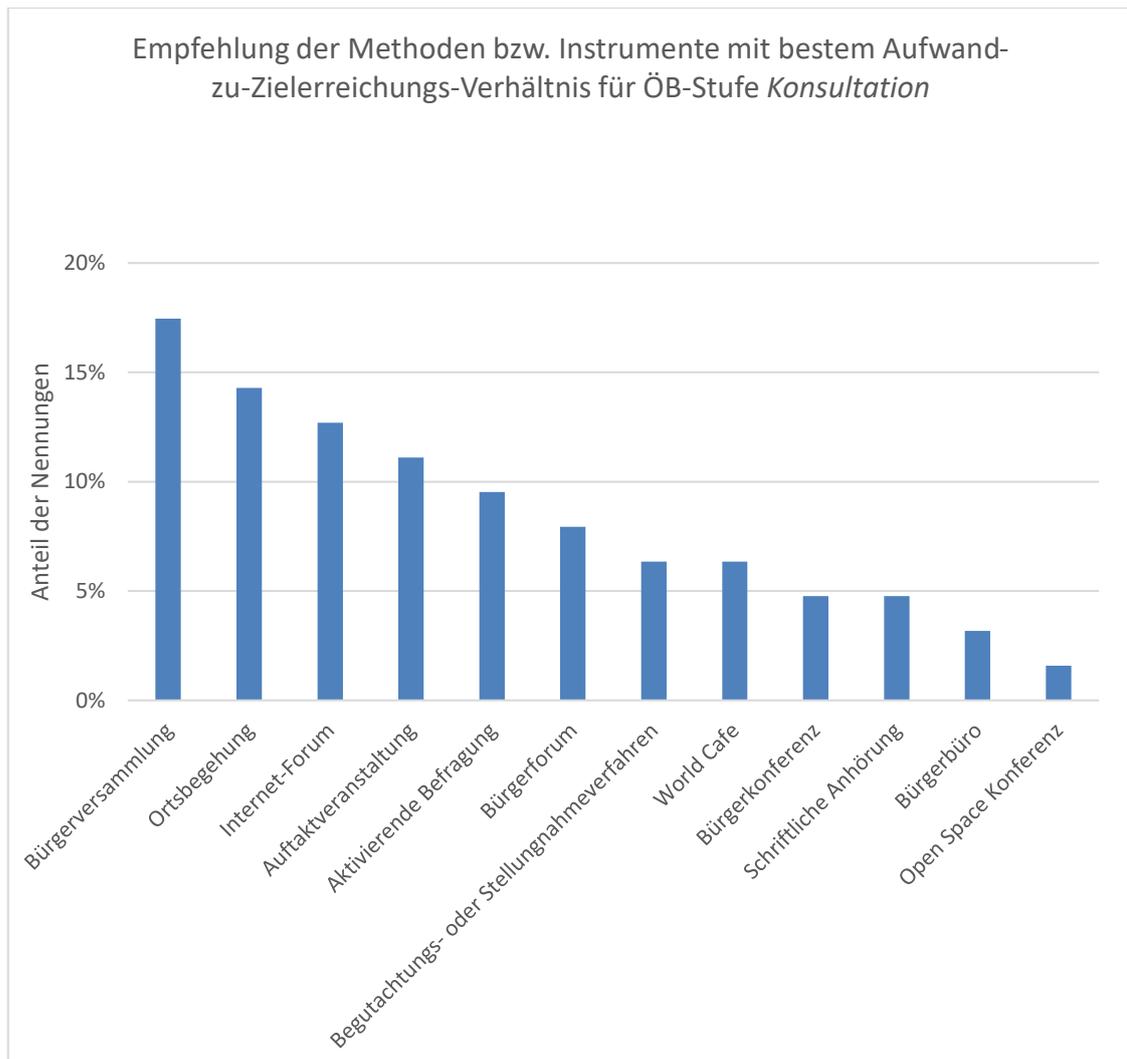


Abbildung 45: Empfehlung der Methoden mit bestem Aufwand-zu-Zielerreichungs-Verhältnis für ÖB auf der Intensitätsstufe Konsultation (Teilnehmer 63, Mehrfachnennung möglich)

**Frage 8: Wie häufig haben Sie die im Folgenden aufgelisteten Methoden auf der Intensitätsstufe „Kooperation“ angewandt?**

Die ÖB wird auf der Intensitätsstufe Kooperation grundsätzlich von etwa der Hälfte der Umfrageteilnehmer empfohlen. Die am häufigsten angewandte Methode ist der Runde Tisch (siehe Abbildung 46).

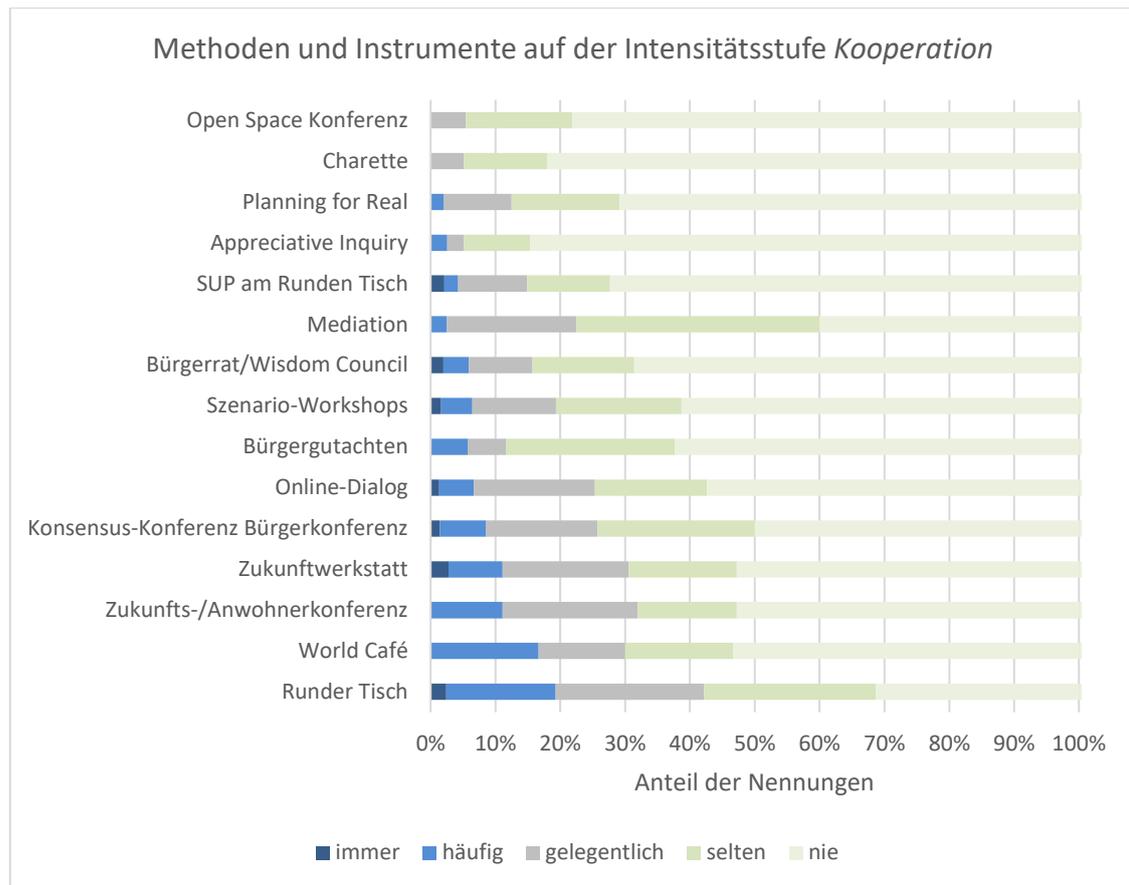


Abbildung 46: Angewandte Methoden auf der Intensitätsstufe Kooperation (Teilnehmer 94)

**Frage 12: Nennen Sie bitte die Methoden, die Ihrer Meinung nach für die Intensitätsstufe „Kooperation“ im Verhältnis Aufwand zur Zielerreichung am besten geeignet sind.**

Laut Umfrageteilnehmer wird der Runde Tisch am häufigsten eingesetzt, um ÖB auf der Beteiligungsintensitätsstufe Kooperation durchzuführen (siehe Abbildung 46). Am ehesten empfohlen zur Durchführung von ÖB auf dieser Stufe werden jedoch der Szenario Workshop und der Online-Dialog (siehe Abbildung 47). Diese Methoden eignen sich laut Befragten im Verhältnis Aufwand-zu-Zielerreichung am besten.

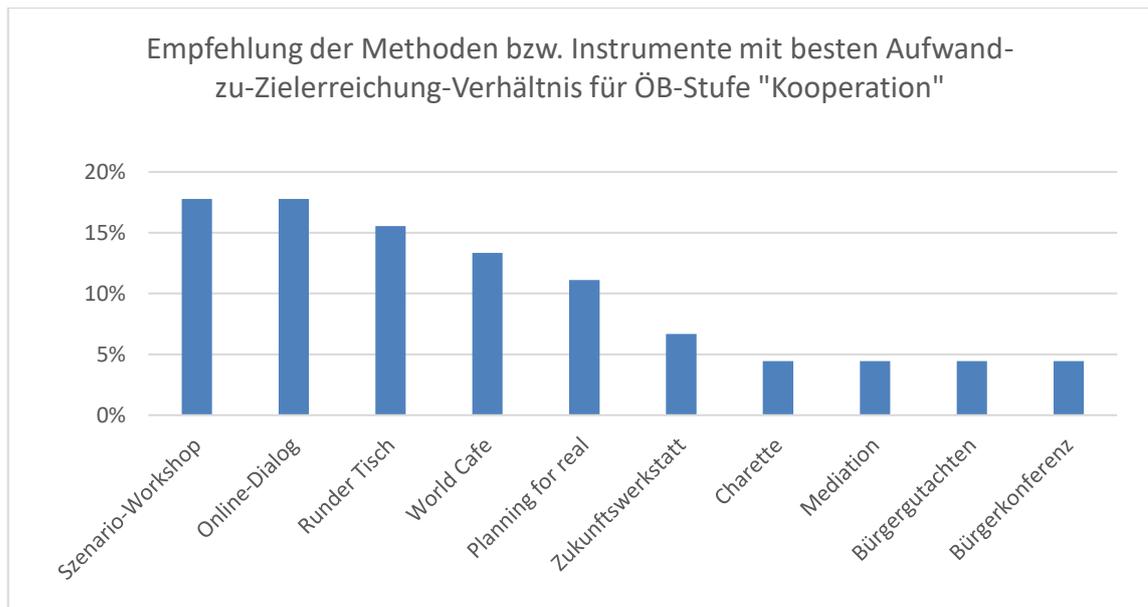


Abbildung 47: Empfehlung der Methoden mit bestem Aufwand-zu-Zielerreichungs-Verhältnis für ÖB auf der Intensitätsstufe Kooperation (Teilnehmer 45, Mehrfachnennung möglich)

**Auswertung der Frage 9: Welche neuen Möglichkeiten eröffnet Ihrer Einschätzung nach das Internet, die Bürger an der Öffentlichkeitsbeteiligung teilnehmen zu lassen?**

Die Frage 9 war eine offene Frage, d.h. die Umfrageteilnehmer konnten mittels eines Freitextes antworten. Zur Auswertung der Frage wurde die zuvor genannte *Grounded Theory-Methode* verwendet. Die Auswertung ergab sechs Kernkategorien mit einer jeweils zugehörigen Theorie.

**1. Verbesserung der Transparenz:**

Auf Websites können sehr detaillierte und laufend aktualisierte Informationen (hohe Informationstiefe) allgemeinverständlich für jeden dargestellt werden. Zudem sind Meinungen anderer Bürger für jeden einsehbar (offene Internetforen). Das erhöht die Transparenz maßgeblich. Ein Nachteil könnte sein, dass die Meinungen der Bürger anhand bewusst falsch gestreuter Informationen beeinflusst werden könnten.

**2. Hohe Effizienz:**

Das Internet ermöglicht kostenfreien, raum- und zeitunabhängigen sowie sehr frühzeitigen Zugriff auf detaillierte Informationen und kann darüber hinaus eine grundsätzlich geforderte Barrierefreiheit gewährleisten. Qualitativ betrachtet ist die Nutzung des Internets als Informations- und Beteiligungsinstrument sehr günstig, da die meisten Kommunen ohnehin schon Websites besitzen. Die Kosten für eine erstmalige Einrichtung einer Website wird aber auch - vergleichsweise zu den Bauprojektkosten - marginal

eingeschätzt. Das Internet ist insofern ein sehr simples und effizientes Instrument für die Information und Beteiligung. Zu beachten ist jedoch, dass nicht gewährleistet ist, dass alle Bürger Zugang zum Internet haben oder damit umgehen können. Insbesondere ältere Personen sind damit schwieriger zu erreichen.

### **3. Freie Meinungsäußerung:**

Internetforen ermöglichen eine freie und anonyme Meinungsäußerung. Das setzt die Hemmschwelle zur aktiven Beteiligung herab, wodurch mehr Menschen erreicht werden können und ein differenzierteres Meinungsbild entstehen kann. Viele sehen jedoch eine Gefahr in der anonymen Beteiligung durch oftmals unsachliche Äußerungen und Beeinflussung anderer Personen. Dies kann über eine Internetmoderation verhindert werden, bedeutet aber auch Mehraufwand.

### **4. Erhöhung der Erreichbarkeit:**

Das Internet ermöglicht einen sehr einfachen, raum- und zeitunabhängigen Zugang (Barrierefreiheit). Deshalb und auch aufgrund der Möglichkeiten der freien und anonymen Meinungsäußerung ist davon auszugehen, dass bei der Information und Beteiligung über das Internet mehr Menschen erreicht werden können. Des Weiteren können auch bestimmte Zielgruppen direkt erreicht werden. Z.B. erreicht man insbesondere Jugendliche und junge Menschen in den sozialen Medien (Facebook, Twitter etc.) wesentlich besser als mit den herkömmlichen "traditionellen" Methoden wie einer Auftaktveranstaltung oder der Auslegung von Plänen.

### **5. Bessere Darstellung:**

Das Internet erlaubt zudem die Nutzung von digitalen Medien. So können Informationsvideos, Visualisierungen, Live-Bilder (Webcam) u. Ä. von einem Bauvorhaben online zur Verfügung gestellt werden. Das kann das Verständnis vom Vorhaben bei den Bürgern fördern.

### **6. Möglichkeiten digitaler Methodenwendungen:**

Zusätzlich können digitale Anwendungen (Apps) zur Veranschaulichung angeboten werden. Speziell für ein Vorhaben konfigurierte Informationsanwendungen zum Herunterladen oder zur Webanwendung erhöhen die Attraktivität bei jüngeren Bürgern, sich zu informieren bzw. zu beteiligen.

### Fazit der Auswertung der Frage 9

Das Internet bietet sehr viele Möglichkeiten, die Öffentlichkeit effizient an Bauvorhaben zu beteiligen. Mehr als 40 % der Umfrageteilnehmer sind der Meinung, dass durch die Nutzung des Internets mehr Menschen erreicht werden können (siehe Abbildung 48). Darüber hinaus würde auch die Transparenz verbessert. Durch die Allgegenwärtigkeit des Internets lassen sich Informationen über Bauvorhaben zu jeder Zeit an praktisch jedem Ort einsehen. Offene Foren, in denen anonym kommentiert werden kann, ermöglichen zudem die Einsicht von Meinungen vieler unterschiedlicher Personen. Bauvorhabenträger lassen sich ggf. hiervon eher überzeugen, Änderungen oder Anpassungen vorzunehmen. Kritiker sehen in offenen Foren jedoch auch die Problematik, dass Bürger durch unsachliche oder gar falsche Informationen beeinflusst werden. Dies lässt sich verhindern, in dem das Forum von einer unparteiischen Administration moderiert wird, die unsachliche Äußerungen löscht oder entsprechend markiert. Schließlich ergeben sich außerdem die Möglichkeiten, bestimmte Personengruppen (besonders junge Menschen) über soziale Netzwerke (Facebook, Twitter etc.) über das Internet zu erreichen. Hierzu könnten gestalterische Anwendungen (Apps) zur Veranschaulichung sowie zur Interessensweckung an dem Vorhaben dienen.

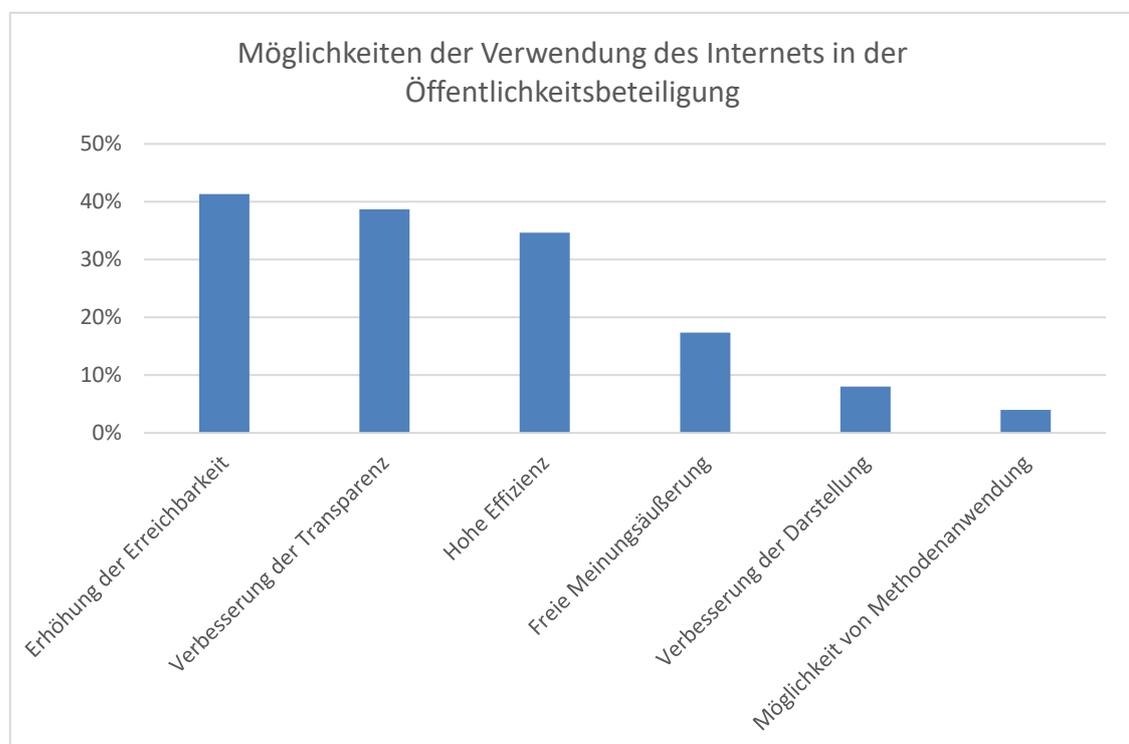


Abbildung 48: Meinungsbild zu den Möglichkeiten der Verwendung des Internets bei Öffentlichkeitsbeteiligungsmaßnahmen (Teilnehmer 75, Mehrfachnennung möglich)

#### 4.3.2.4 Öffentlichkeitsbeteiligung in unterschiedlichen Projektarten

In der Umfrage wurde außerdem ermittelt, wie häufig bei welchen Projektarten die Öffentlichkeit beteiligt wurde (siehe Abbildung 49).

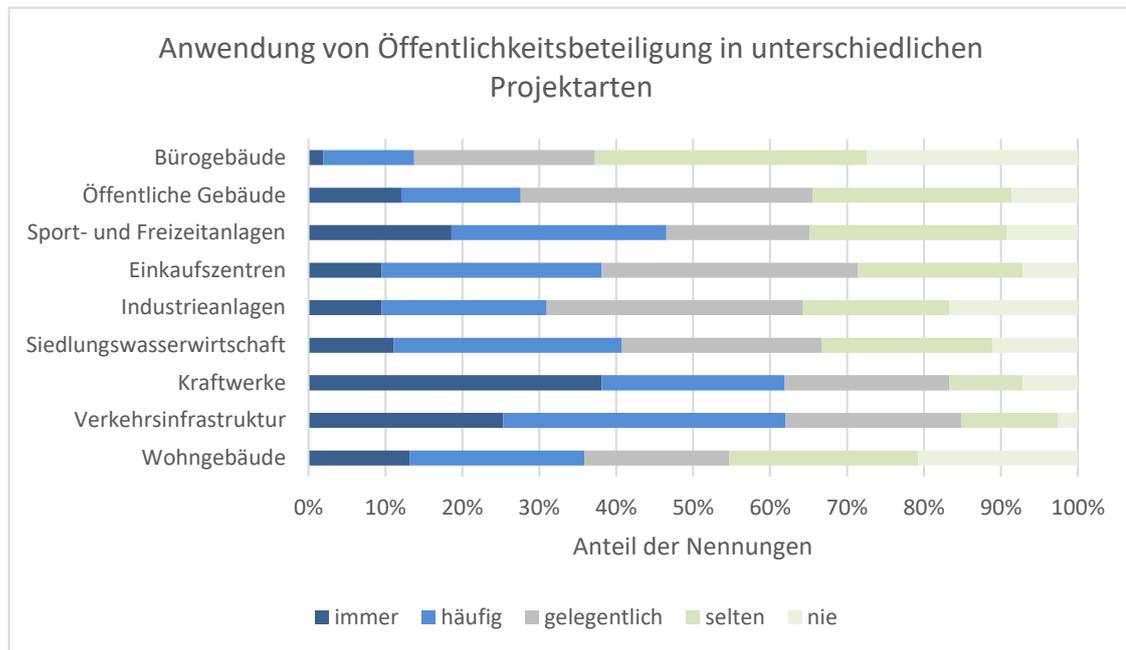


Abbildung 49: Anwendung von Öffentlichkeitsbeteiligung in unterschiedlichen Projektarten (Teilnehmer 123)

Bei Kraftwerksbauvorhaben und Verkehrsinfrastrukturmaßnahmen wird die Öffentlichkeit am häufigsten beteiligt (> 60 %). Der Bau von Sport- und Freizeitanlagen ist ebenfalls häufig mit Öffentlichkeitsbeteiligungsmaßnahmen verbunden (ca. 47 %). Ca. 40 % der Befragten wenden häufig ÖB bei Projekten der Siedlungswasserwirtschaft und Einkaufszentren. Etwas weniger sind es bei Wohngebäuden (36 %) und bei Industrieanlagen (ca. 30 %). Bürogebäude sind von der ÖB am wenigsten betroffen (ca. 13 %).

#### 4.3.2.5 Untersuchung zur Konfliktrichtigkeit bei unterschiedlichen Bauvorhaben

##### **Beteiligungsintensitätsstufen in Abhängigkeit unterschiedlicher Bauvorhaben und Konfliktursachen**

Um einen Vergleich zwischen der Anwendungshäufigkeit von informeller ÖB bei unterschiedlichen Bauvorhaben zu deren Konfliktpotential zu erhalten, wurden die Teilnehmer bzgl. der Konfliktrichtigkeit verschiedener Projektarten befragt. Die Ergebnisse hierzu sind in Abbildung 50 dargestellt.

**Frage 15: Wie schätzen Sie aus eigener Erfahrung folgende Bauprojekte in Bezug auf die Konflikträchtigkeit ein?**

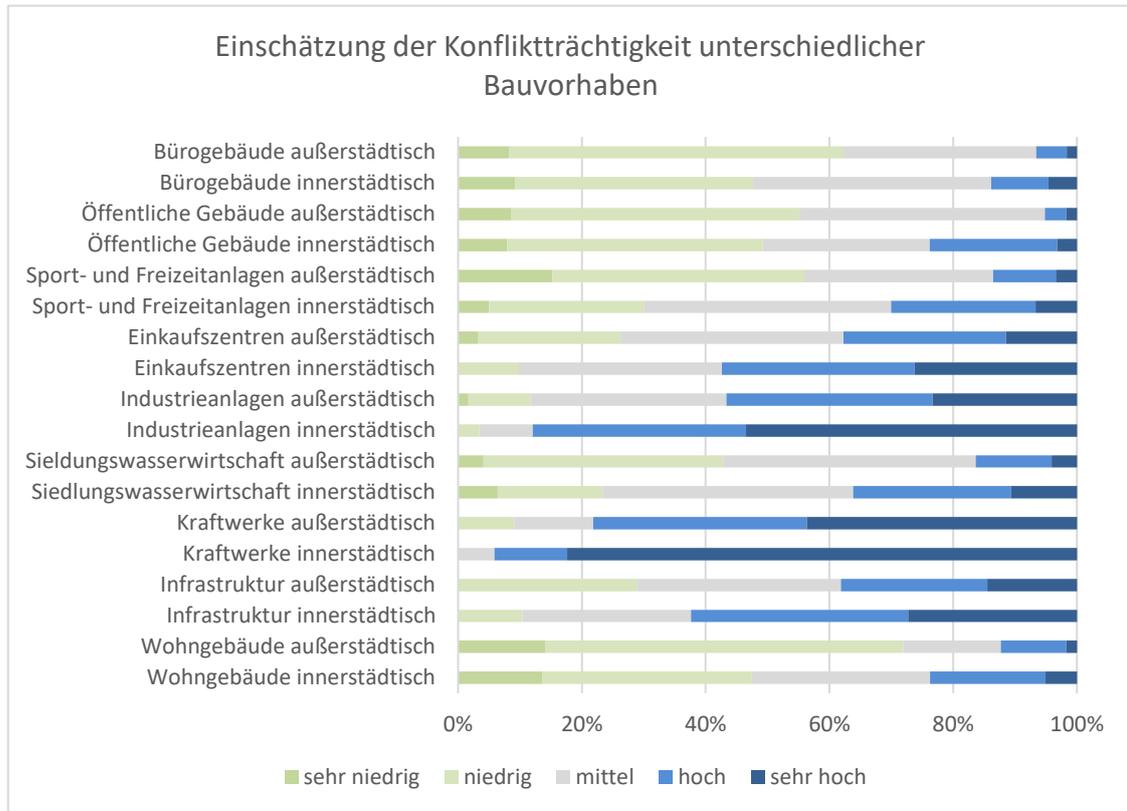


Abbildung 50: Einschätzung der Konflikträchtigkeit unterschiedlicher Bauvorhaben (Teilnehmer 87)

Kraftwerksbauten und sonstige Industrieanlagen rufen laut Einschätzung der Umfrageteilnehmer am ehesten Konflikte in der Öffentlichkeit hervor. Diese Einschätzung begründet auch die anteilmäßig am häufigsten durchgeführten informellen ÖB bei Kraftwerken. Einen ähnlichen Zusammenhang lässt sich auch für Infrastrukturmaßnahmen herleiten. Maßnahmen der Infrastruktur werden eine hohe Konflikträchtigkeit zugesprochen. Gleichzeitig werden für diese Maßnahmen sehr häufig informelle ÖB durchgeführt (siehe Abbildung 49). Die Ergebnisse zeigen auch, dass es zwischen innerstädtischen und außerstädtischen Bauvorhaben eine Diskrepanz bzgl. der Konflikträchtigkeit gibt. Innerstädtische Bauvorhaben weisen laut Einschätzung der Umfrageteilnehmer eine höhere Konflikträchtigkeit als außerstädtische Bauvorhaben auf. Diese Aussage stimmt auch mit den in Kapitel 3.5 untersuchten Ursachen von Konflikten in der ÖB bei Bauvorhaben überein: Die Nähe von Bauvorhaben zu Betroffenen hat einen großen Einfluss auf die Konflikträchtigkeit von Bauvorhaben. So schätzt jeweils ein größerer Anteil der Befragten innerstädtische Bauvorhaben konfliktträchtiger ein als außerstädtische Bauvorhaben (siehe Abbildung 50).

Ordnet man die Summe der möglichen Konfliktursachen nach Kapitel 3.5 den unterschiedlichen Projektarten zu, erhält man die in Abbildung 51 dargestellte Konflikträchigkeitsmatrix. Diese stellt die Konflikträchigkeit unterschiedlicher Projektarten in Abhängigkeit der Anzahl vorhandener Konfliktursachen, die die Konflikträchigkeit eines Bauvorhabens erhöhen, in Form einer sog. Heatmap dar. Je mehr der beschriebenen Konfliktursachen ein Bauvorhaben aufweist, desto wahrscheinlicher treten Konflikte im Rahmen eines Vorhabens auf. Der Farbverlauf von grün (geringe Konflikträchigkeit) bis rot (hohe Konflikträchigkeit) soll dies illustrieren.

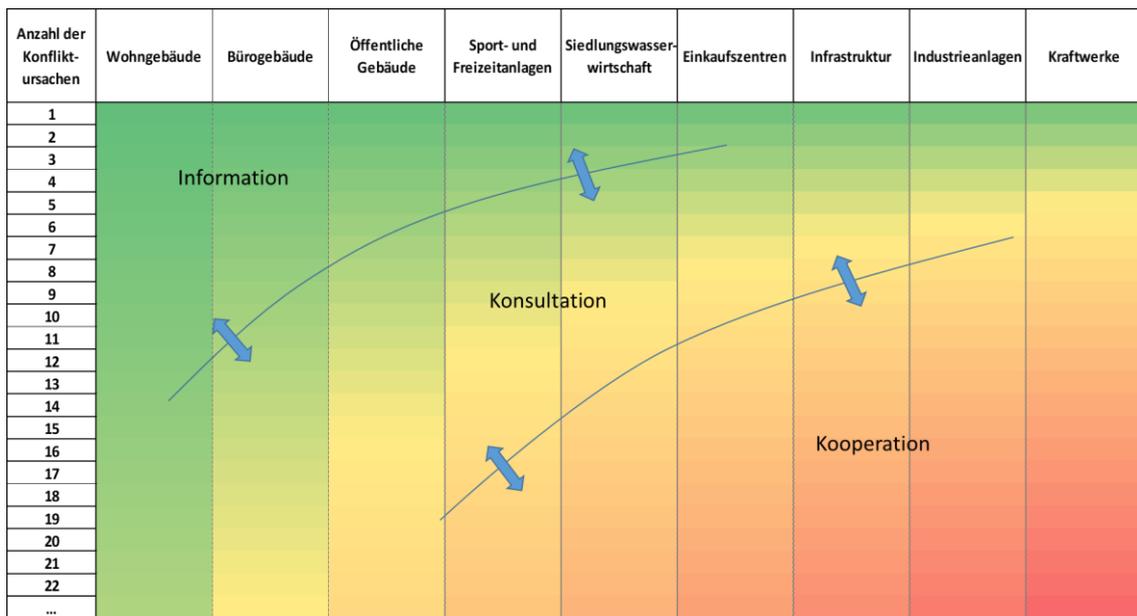


Abbildung 51: Konflikträchigkeitsmatrix unterschiedlicher Bauvorhaben in Form einer Heatmap (grün: geringe Konflikträchigkeit, rot: hohe Konflikträchigkeit)

Je nach Konflikträchigkeit kann die Intensitätsstufe für eine informelle ÖB gewählt werden. Die in der Konflikträchigkeitsmatrix eingeordneten Intensitätsstufen stellen hierbei ein Minimum der auszuwählenden Intensitätsstufe in Abhängigkeit der Projektart und der Konfliktursache dar. Der Verlauf der Linien, die die Beteiligungsintensitätsstufen trennen, ist nicht als starr zu betrachten. Je nach Gewichtung einzelner Konfliktursachen hinsichtlich ihrer Konflikträchigkeit oder örtlicher Nähe können sich die Linien entsprechend verschieben. Letztlich sollte für jedes Vorhaben individuell überprüft werden, welche Intensitätsstufe für eine ÖB angebracht ist. Wie in Kapitel 3.5 erwähnt, hängt die Konflikträchigkeit immer auch von der individuellen Betroffenheit und der subjektiven Wahrnehmung ab, wodurch sich auftretende Konflikte nicht definitiv prognostizieren lassen. Anhand der Konflikträchigkeitsmatrix kann jedoch qualitativ abgelesen werden, wie hoch die Konfliktwahrscheinlichkeit eines bestimmten Projekts ist. Es sollte

berücksichtigt werden, ob ein Vorhaben innerstädtisch oder außerstädtisch geplant ist, da dies ebenfalls die Konfliktrichtigkeit beeinflusst. Innerstädtische Bauvorhaben unterliegen einer wesentlich höheren Aufmerksamkeit als außerstädtische. Dies kann dazu führen, dass sich Konflikte innerhalb des makrosozialen Rahmens entwickeln. Derartige Konflikte werden mit einer hohen Wahrscheinlichkeit medial begleitet und politisiert. Die damit einhergehende erhöhte Anzahl an Interessenten kann höhere Kosten bzgl. der Organisation der ÖB sowie der Konfliktbehandlung verursachen. Grundsätzlich ist es sinnvoll, bei innerstädtischen Vorhaben eine ÖB über die Intensitätsstufe der Information hinaus zu erwägen.

### **Methoden zum Konfliktmanagement**

Methoden der ÖB können Konflikte behandeln bzw. verhindern. Welche Methoden der informellen ÖB sich dafür am besten eignen, wurde mit der Frage 13 der Umfrage eruiert.

**Frage 13: *Welche Methoden und Instrumente haben sich zur Konfliktbehandlung im Zusammenhang von Bauprojekten und Öffentlichkeitsbeteiligung nach Ihren Erfahrungen am besten bewährt?***

Die am häufigsten genannte Methode ist die Mediation (siehe Abbildung 52). Knapp 20 % der Befragten empfehlen diese Methode zur Behandlung von Konflikten bei der ÖB von Bauvorhaben. Der Runde Tisch wird von ca. 12 % der Befragten empfohlen und stellt damit die am zweit häufigsten genannte Methode dar. Weitere relativ häufig genannten Methoden sind die Ortsbegehung und Dialoggruppen (ca. 10 % der Befragten).

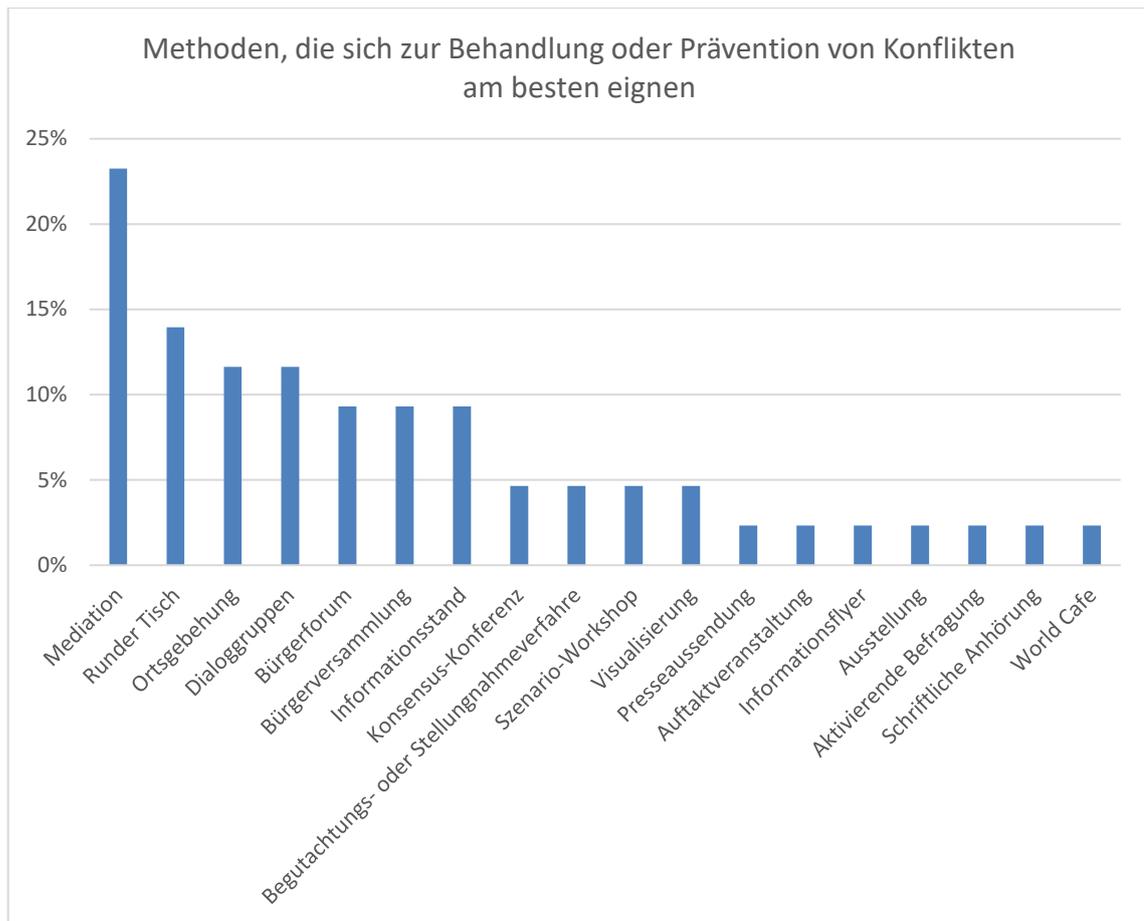


Abbildung 52: Methoden, die sich zur Behandlung oder Prävention von Konflikten am besten eignen (Teilnehmer 72, Mehrfachnennung möglich)

### 4.3.3 Zusammenfassung der Ergebnisse der empirischen Untersuchung

Anhand der durchgeführten empirischen Untersuchungen sowie der Experteninterviews konnten einige Bestandteile für das in diesem Forschungsprojekt zu entwickelnde Modell für die frühzeitige, informelle ÖB ermittelt werden. Tabelle 12 fasst die fünf bestgeeigneten Methoden der informellen ÖB auf den unterschiedlichen Intensitätsstufen für Bauvorhaben zusammen. Dabei werden jene Methoden, die als am geeignetsten auf der einzelnen Beteiligungsintensitätsstufe bewertet wurden, zuerst genannt.

Tabelle 12: Fünf am meisten empfohlene Methoden der ÖB hinsichtlich Aufwand-Zielerreichung auf den unterschiedlichen Intensitätsstufen und zur Konfliktbehandlung

<b>Information</b>	<b>Konsultation</b>	<b>Kooperation</b>	<b>Konfliktbehandlung</b>
1. Internet-Forum/ Online-Beteiligung	1. Bürgerversamm- lung	1. (Szenario-)Work- shop	1. Mediation
2. Bürgerversammlung	2. Ortsbegehung	2. Online-Beteili- gung/-Dialog	2. Runder Tisch
3. Presseaussendung	3. Internet-Forum	3. Runder Tisch	3. Ortsbegehung
4. Information- veranstaltung	4. Auftaktveranstal- tung	4. World Cafe	4. Dialoggruppen
5. Info-Flyer	5. (Aktivierende) Be- fragung	5. Planning for Real	5. Bürgerforum

In Kapitel 4.1.4 sowie 4.1.5 wurden die tatsächlich genutzten Methoden untersucht. Diese Untersuchungen ergaben, dass einige der in der Tabelle 12 empfohlenen Methoden auch weitestgehend genutzt werden. Dies sind die Bürgerversammlung, die Auftaktveranstaltung, die Ortsbegehung und auch der (Szenario-)Workshop (siehe Kapitel 4.1.4 bzw. 4.1.5). Weitere Beteiligungsmethoden, die häufig genutzt und empfohlen werden, sind die Werkstatt, Konferenzen, Foren sowie auf der Beteiligungsintensitätsstufe Kooperation der Runde Tisch und das World Cafe. Entgegen der Empfehlung in Tabelle 12 werden laut Untersuchung in Kapitel 4.1.4 noch selten digitale Instrumente zur ÖB, wie z.B. das Internet, genutzt. Gleiches gilt auch für die Nutzung der etwas spezielleren Methode Planning for Real. Daraus lässt sich schließen, dass vereinzelt gute Erfahrungen mit diesen Methoden gemacht wurden, jedoch sich die Anwendung dieser Methoden noch nicht etabliert hat. Diese Untersuchungsergebnisse bestätigen auch die Auswertungen der Experteninterviews in Kap. 4.1.5. Kommunen, die eine Leitlinie zu ÖB veröffentlicht haben, bedienen sich zwar zunehmend dem Internet zur Durchführung einer Online-Beteiligung, doch ist sie noch kein Standardverfahren bei allen Kommunen. Gleichzeitig sind Infoveranstaltungen, Bürgerversammlungen und - je nach Zielsetzung der ÖB - auch Workshops durchaus gängige Methoden der ÖB bei Bau- und Infrastrukturprojekten.

Grundsätzlich wurden in den Umfragen und auch in den Experteninterviews weitere Methoden genannt. Dies sind z.B. die Kinder- und Jugendbeteiligung, die Plenumsveranstaltung und der Architektenwettbewerb. Diese Methoden eignen sich unter bestimmten Randbedingungen, weshalb sie in Tabelle 12 nicht genannt wurden. Kinder- und

Jugendbeteiligung ist immer dann anzusetzen, wenn Kinder und Jugendliche die ausschlaggebende Anspruchsgruppe an einem Vorhaben bilden, wie z.B. bei Schulen, Spielplätze usw. Plenumsveranstaltungen eignen sich besonders zur ÖB bei Bauvorhaben, die kontrovers sind und eine große Anzahl an Interessenten auf sich ziehen. Der Architektenwettbewerb ist eine gute Methode, um Ideen von Wissensträgern in architektonisch geprägten Vorhaben miteinfließen zu lassen. Es gibt zu diesen noch viele weitere Methoden und Instrumente, die sich in der ÖB bei Bau- und Infrastrukturmaßnahmen anwenden ließen, jedoch konnten dazu keine positiven Erfahrungswerte identifiziert werden. Somit listet Tabelle 12 nur jene Methoden und Instrumente, die sich - bestätigt durch Experten - am besten für die ÖB bei Bau- und Infrastrukturprojekten auf den unterschiedlichen Beteiligungsintensitätsstufen eignen.

## **4.4 Hypothesen zur Öffentlichkeitsbeteiligung**

### **4.4.1 Aufstellung der Hypothesen**

Die Formulierung der Hypothesen zu Bestandteilen der Öffentlichkeitsbeteiligung basiert auf vorangegangenen Untersuchungen und dem Fachwissen eines Experten. Zu den Untersuchungen zählt die grundlegende Literaturrecherche, die Analyse der Leitlinien in Kapitel 4.1 und die empirische Untersuchung in Kapitel 4.3. Ziel der Hypothesenüberprüfung ist es, Eigenschaften einer guten Öffentlichkeitsbeteiligung auf Basis der Erfahrung von Personen, die sich mit der Öffentlichkeitsbeteiligung bei Bau- und Infrastrukturprojekten befassen oder befasst haben, zu bewerten. Die aufgestellten Hypothesen wurden in sechs Kategorien unterteilt:

- Frühzeitigkeit
- Transparenz
- Akzeptanz
- Darstellung und Format
- Kosten und Aufwand
- Erreichbarkeit

Die Hypothesenform ist deterministisch, d.h. die Hypothesen beinhalten absolute Tatsachenbehauptungen. Das bedeutet, dass man davon ausgeht, dass unter bestimmten Bedingungen ein bestimmter Sachverhalt eintritt. Die Hypothesenüberprüfung erfolgte im Rahmen des Forschungsprojekts anhand einer Umfrage. Dazu wurden dieselben Teilnehmer

wie in der Umfrage zu Methoden und Konfliktmanagement in der Öffentlichkeitsbeteiligung in Kapitel 4.3 befragt. Die Überprüfung der Hypothesen wird nicht wie üblich bei einem Hypothesentest mittels des Falsifikationsprinzips durchgeführt, bei dem eindeutig gezeigt wird, ob eine Alternativhypothese bzw. Nullhypothese falsch ist und sich daraus die Annahme ergibt, dass die Hypothese allgemeingültig ist. Die Umfrageantworten zu den Hypothesen geben vielmehr eine Einschätzung der Umfrageteilnehmer wieder, ob eine Hypothese zutrifft oder nicht. Dabei stützt sich die Einschätzung auf der Erfahrung der Umfrageteilnehmer hinsichtlich Öffentlichkeitsbeteiligung bei Bau- und Infrastrukturprojekten. Die Hypothesen konnten anhand einer Ordinalskala eingeschätzt werden. Diese bestand aus fünf Antwortmöglichkeiten (sog. Likert-Skala):

- Trifft voll und ganz zu
- Trifft eher zu
- Trifft eher nicht zu
- Trifft überhaupt nicht zu
- Weiß nicht

#### **4.4.2 Ergebnisse der Hypothesenüberprüfung**

Im Folgenden wird die Bewertung der 28 Hypothesen dargestellt. Die Teilnehmerzahl der Befragung ist den einzelnen Abbildungsbeschriftungen zu entnehmen.

##### **Frühzeitigkeit**

Die dargestellten Meinungen bezüglich der befragten Hypothesen in Abbildung 53 und Abbildung 54 zeigen, dass die Befragten die Frühzeitigkeit zum Großteil befürworten. Die vier Hypothesen werden jeweils von 35 bis 45 % als voll und ganz zutreffend bewertet, wobei weitere ca. 40 bis 55 % die jeweiligen Hypothesen als eher zutreffend beurteilen. Wie den Abbildungen zu entnehmen ist, werden die Hypothesen damit von mindestens 80 % der Befragten befürwortet. Die Befragten gehen zum Großteil davon aus, dass durch frühzeitige Beteiligung der Handlungsspielraum für Änderungen und die Akzeptanz bezüglich des Projekts erhöht und Konfliktpotentiale verringert werden können. Des Weiteren ist die Mehrheit der Überzeugung, dass durch Frühzeitigkeit auch eine bessere Abschätzung bezüglich der notwendigen Intensität einer zukünftigen Beteiligung möglich ist.

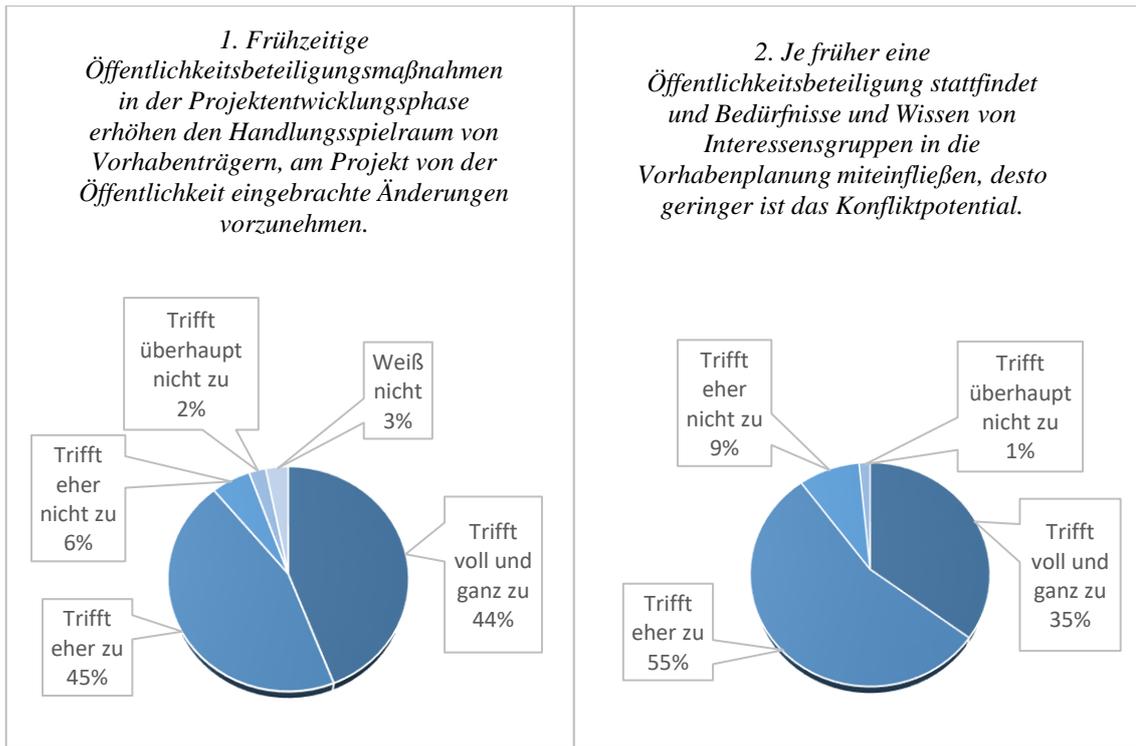


Abbildung 53: Antwortverteilung zur 1. und 2. Hypothese (Teilnehmer: 127)

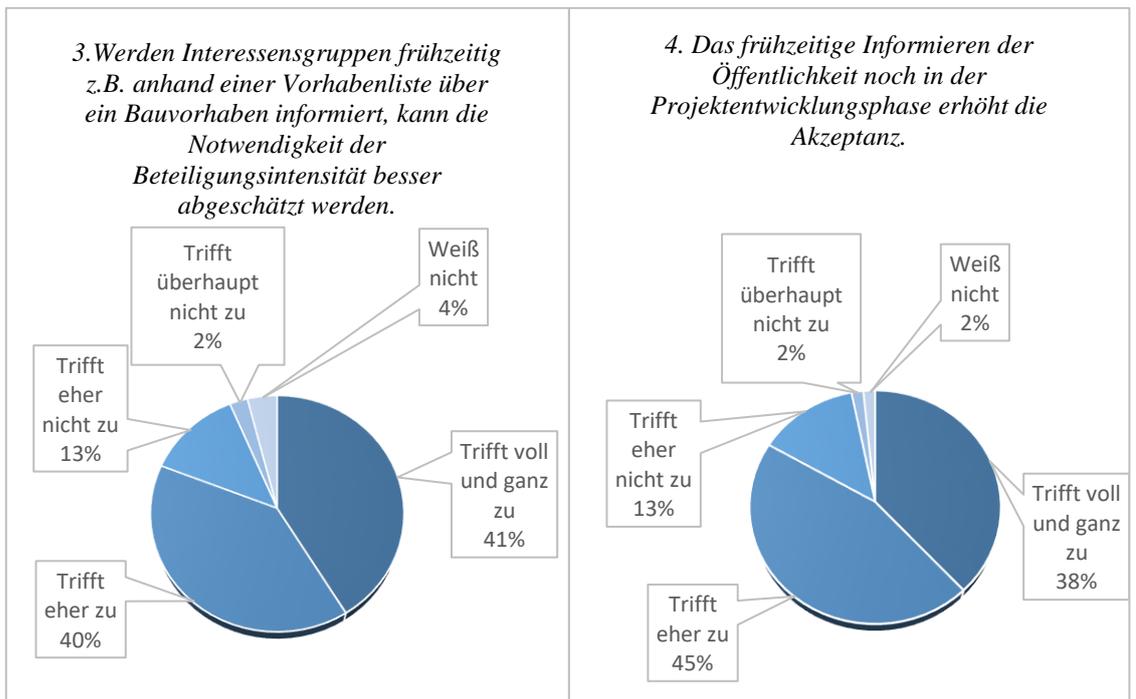


Abbildung 54: Antwortverteilung zur 3. und 4. Hypothese (Teilnehmer: 126)

## Transparenz

Die Auswertung der Hypothesen, die sich mit dem Begriff der Transparenz auseinandersetzen, ist der Abbildung 55 und Abbildung 56 zu entnehmen. Aus den jeweiligen Befragungsergebnissen ergibt sich, dass mit Hilfe von Transparenz, sei es die Prozesstransparenz selbst oder lediglich Teilaspekte, eine Akzeptanzsteigerung geschaffen werden kann. Als Teilaspekte sind dabei das Verwaltungshandeln, die Kommunikation übergeordneter Ziele und Zwecke, sowie Vor- und Nachteile eines Projekts gemeint. Die Hypothese aus Abbildung 56, dass offene Foren bzw. offene Beteiligungsveranstaltungen zu Meinungsmanipulation führen, wird nur von ca. 60 % der Befragten als richtig erachtet. Eindeutigere Aussagen lassen sich bei den übrigen Hypothesen treffen, die von ca. 80 bis 90 % der Befragten befürwortet werden.

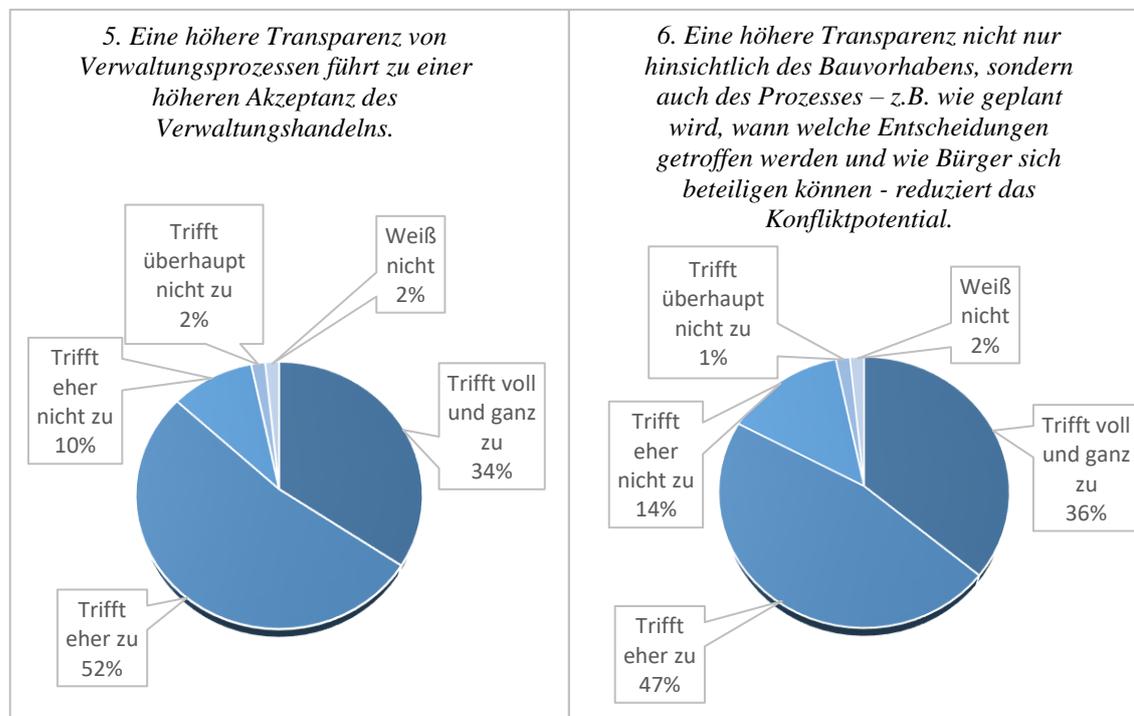


Abbildung 55: Antwortverteilung zur 5. und 6. Hypothese (Teilnehmer: 122)

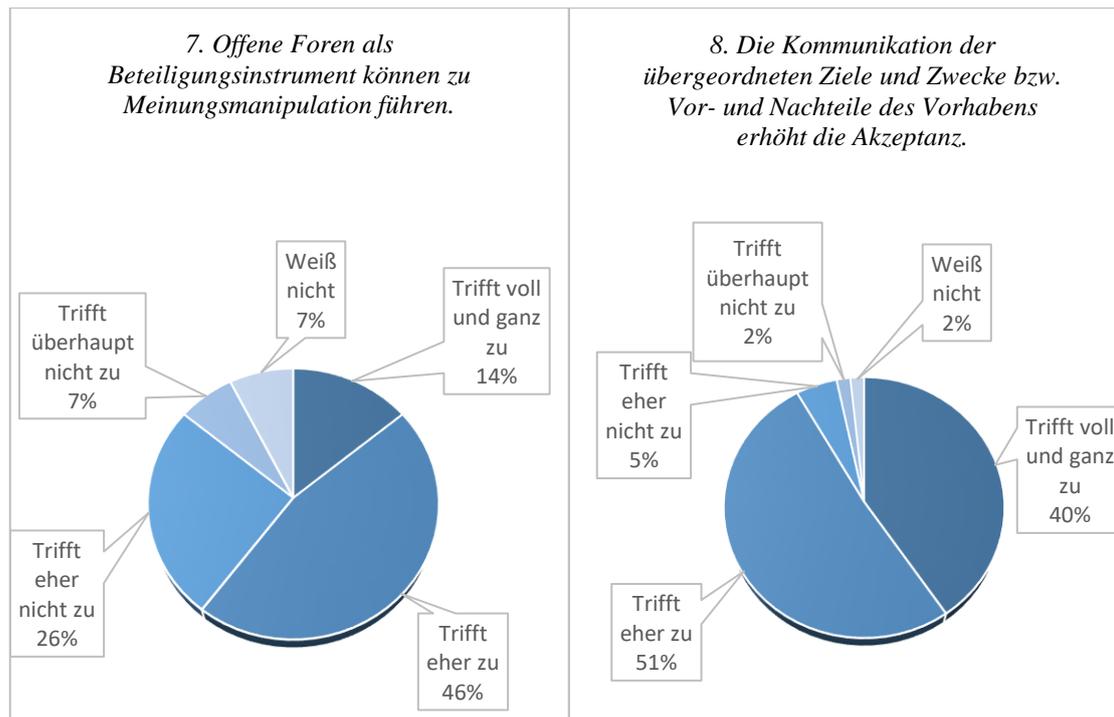


Abbildung 56: Antwortverteilung zur 7. und 8. Hypothese (Teilnehmer: 121)

## Akzeptanz

Der Abbildung 57, die sich mit Hypothesen bezüglich der Akzeptanz beschäftigt, ist erneut eine hohe Zustimmung zu entnehmen. Die beiden Hypothesen von ca. 50 % der Teilnehmer als eher zutreffend bewertet. Ca. 30 % der Teilnehmer halten diese für voll und ganz zutreffend. Demnach wird der Einsatz von externen professionellen Moderatoren als förderlich für die Akzeptanz bewertet. Außerdem geht ein Großteil der Befragten davon aus, dass eine Öffentlichkeitsbeteiligung keineswegs Interessensgegensätze auflösen muss um einen Erfolg darzustellen, da die Erhöhung der Kompromissbereitschaft und damit letztendlich der Akzeptanz vom Großteil der Befragten bereits als Erfolg wahrgenommen wird.

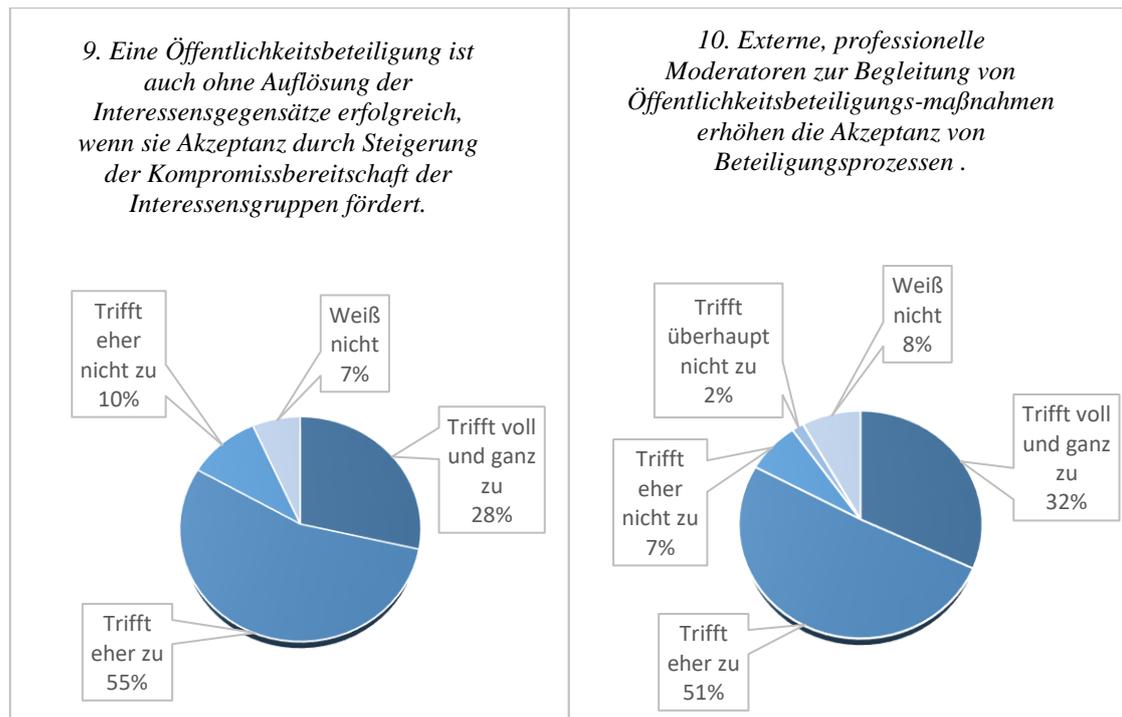


Abbildung 57: Antwortverteilung zur 9. und 10. Hypothese (Teilnehmer: 119)

### Darstellung und Format

Die Abbildung 58 bis Abbildung 60 stellen die Umfrageergebnisse der Hypothesen bzgl. der Darstellung und des Formats dar. Den Hypothesen 11 und 12 aus Abbildung 58 stimmen über 90 % der Befragten zu. Hypothese 11 beschäftigt sich mit der Offenheit und Fehlertoleranz seitens eines Vorhabenträgers und der daraus entstehenden Möglichkeit zur Reduzierung des Konfliktpotentials. Insbesondere in Abbildung 58 zeigt sich, mit 68 % voll und ganzer Zustimmung für die 12. Hypothese, dass eine allgemein verständliche Sprache innerhalb des Beteiligungsprozesses entscheidend für dessen Erfolg sein kann. Der Einfluss einer Beteiligung auf Kooperationsstufe auf das Konfliktpotential kann aus Abbildung 59 nicht klar gedeutet werden. Der 15. Hypothese (siehe Abbildung 60), die sich mit unangekündigten Mitwirkungselementen in Informationsveranstaltungen beschäftigt, stimmt die Mehrheit nicht zu. Die Mehrheit der Umfrageteilnehmer geht davon aus, dass unangekündigte Mitwirkungselemente nicht unbedingt eine Mitwirkungsverweigerung nach sich ziehen. Jedoch ist zu beachten, dass der Großteil der Teilnehmer sich bei der Beantwortung eher unsicher war bzw. hauptsächlich für eher zutreffend und eher unzutreffend gestimmt hat.

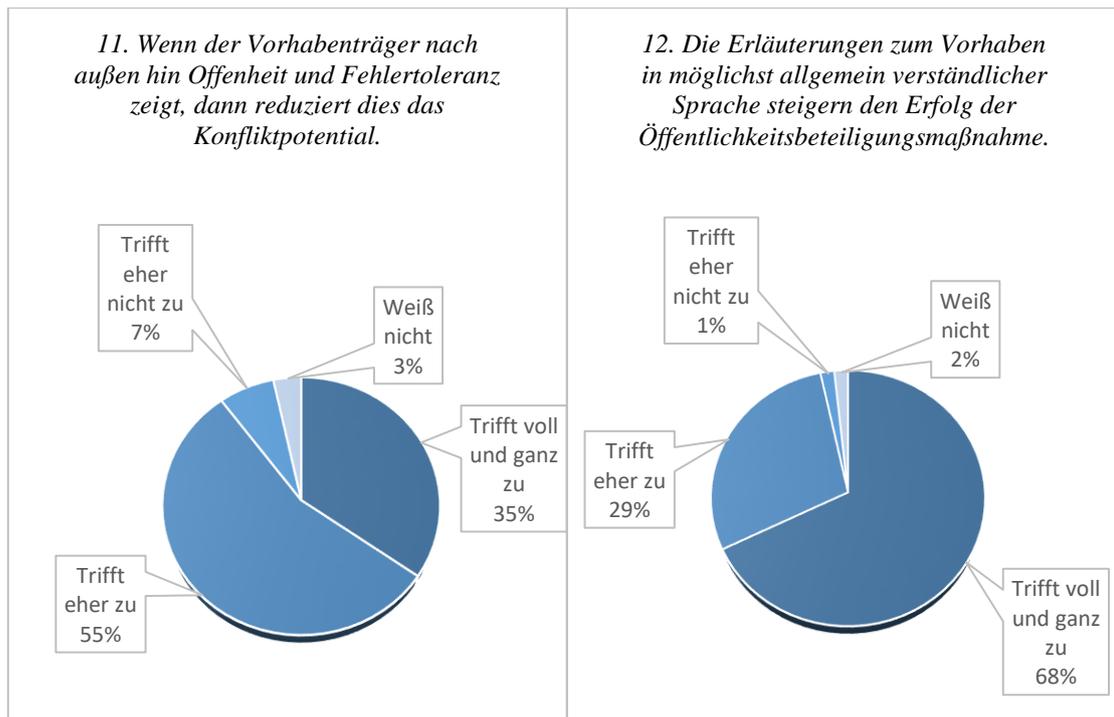


Abbildung 58: Antwortverteilung zur 11. und 12. Hypothese (Teilnehmer: 118)

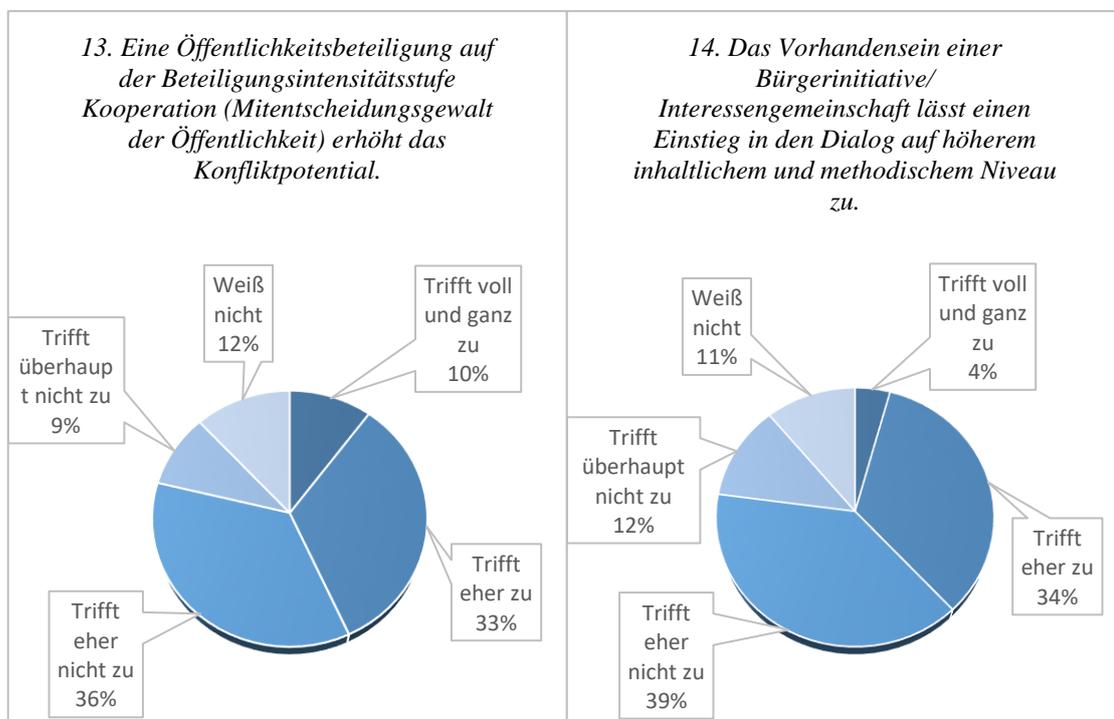


Abbildung 59: Antwortverteilung zur 13. und 14. Hypothese (Teilnehmer: 118)

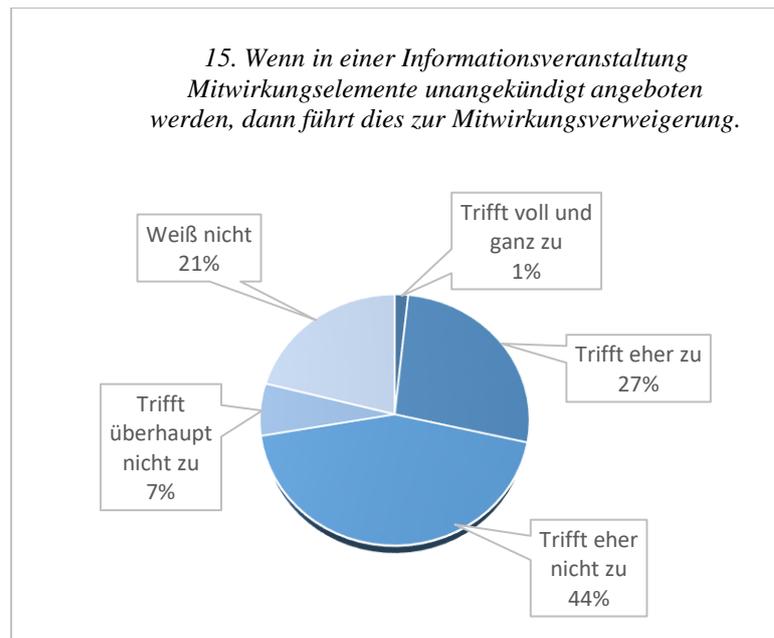


Abbildung 60: Antwortverteilung zur 15. Hypothese (Teilnehmer: 119)

### **Kosten und Aufwand**

Abbildung 61 und Abbildung 62 zeigen die Befragungsergebnisse bezüglich der Hypothesen, die den Begrifflichkeiten Kosten und Aufwand zugeordnet sind. Nach Hypothese 16 in Abbildung 61 geht eine Mehrheit von ca. 65 % der Befragten davon aus, dass die übliche Personalstärke in öffentlichen Ämtern nicht ausreichend ist, um eine frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung und deren erhöhten Kommunikationsaufwand zu bewältigen. Laut 75 % der Befragten (siehe Abbildung 61) ist zudem davon auszugehen, dass mit professionellen Verfahren wie z.B. Moderation oder Mediation, die bereits zu Beginn der Beteiligung eingesetzt werden, der Beteiligungsprozess beschleunigt werden kann. Uneinigkeit zeigt sich jedoch in Abbildung 62. Die darin aufgestellte Hypothese, ob bei kleinen Vorhaben das Aufwand-Nutzen-Verhältnis der Beteiligungsstufen Konsultation und Kooperation zu hoch sei, wird von den Befragten weder eindeutig gestützt noch abgelehnt, wobei die Tendenz eher zum Zutreffen der Hypothese neigt.

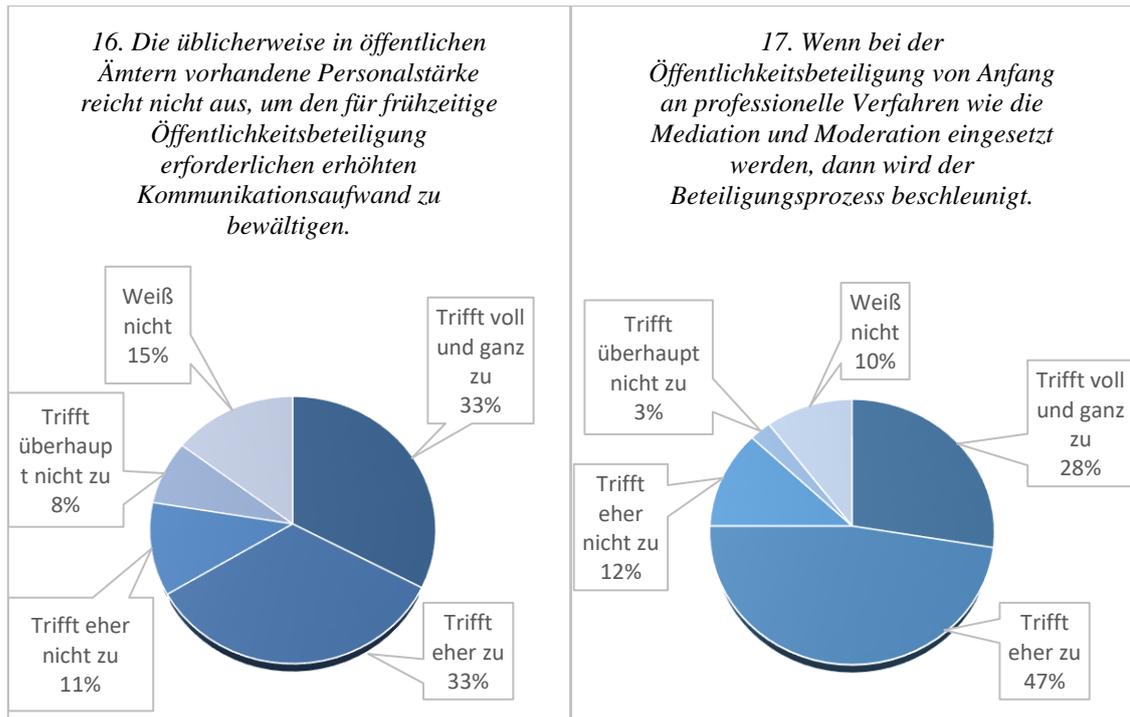


Abbildung 61: Antwortverteilung zur 16. und 17. Hypothese (Teilnehmer: 116)

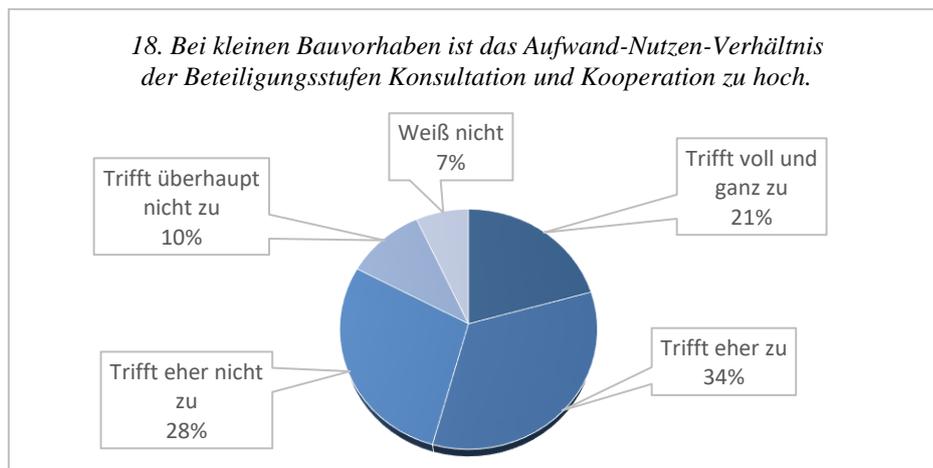


Abbildung 62: Antwortverteilung zur 18. Hypothese (Teilnehmer 116)

### Erreichbarkeit und Repräsentativität

Die Hypothesen bzgl. der Erreichbarkeit und Repräsentativität der Öffentlichkeit sind den Abbildung 63 bis Abbildung 65 zu entnehmen. Die aufgestellten Hypothesen werden hierbei stets von der Mehrheit der Befragten unterstützt, wobei die 21. Hypothese (siehe Abbildung 64) mit 65 % Zustimmung die geringste Mehrheit generiert wurde. Gemäß den Bewertungen der 24. Hypothese (siehe Abbildung 65) werden breit gefächerte und heterogene Beteiligengruppen als Chance für zusätzlichen Wissensinput in ein Projekt angesehen. Ein solch breites Spektrum bzw. eine solche hohe Beteiligtenanzahl können,

laut der Zustimmung zur 19. Hypothese (siehe Abbildung 63), durch direkte Ansprache bzw. direktes Aufsuchen von potentiellen Beteiligten erreicht werden. Nach der 22. Hypothese (siehe Abbildung 64) ist die Mehrheit der Befragten zudem der Meinung, dass eine qualifizierte Meinungseinholung keineswegs eine Gefährdung der Demokratie oder Kommunalpolitik darstellt, sondern vielmehr eine Chance bzw. weitere Entscheidungsoptionen bieten kann. Zudem ist aus dem Befragungsergebnis der 23. Hypothese (siehe Abbildung 65) zu entnehmen, dass ein Großteil der Befragten der Überzeugung ist, dass eine Konfliktreduktion bei Beteiligung auf Ebene der Konsultation und Kooperation lediglich durch Vertretung eines repräsentativen Meinungsbildes möglich ist. Die Hypothesen 20 und 21 (siehe Abbildung 63 und Abbildung 64) dargestellt, beschäftigen sich mit der webbasierten Beteiligung. Aus ihren Befragungsergebnissen geht hervor, dass webbasierte Verfahren einerseits die Senkung der Hemmschwelle zur aktiven Beteiligung herabsetzen können, andererseits jedoch davon auszugehen ist, dass keine gleichwertige Berücksichtigung von Meinungen unterschiedlicher sozialer Milieus und Bevölkerungsgruppen möglich ist. Demnach bieten webbasierte Verfahren, gemäß dem Meinungsbild der Befragten, Vor- und Nachteile.

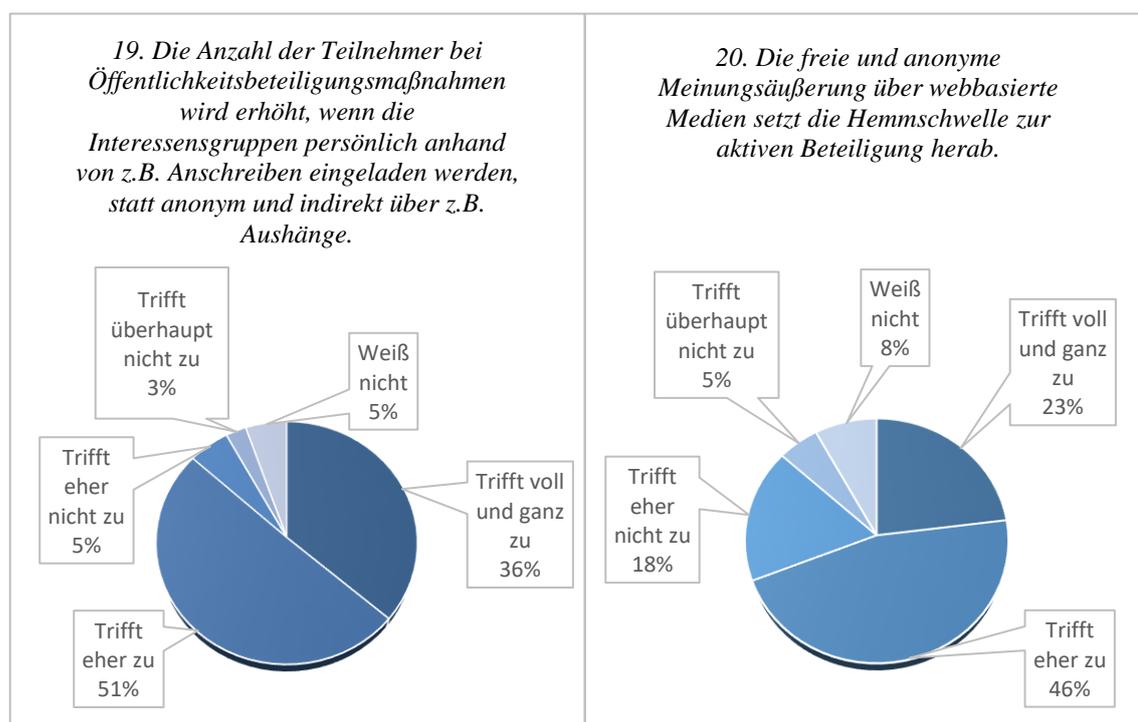


Abbildung 63: Antwortverteilung zur 19. und 20. Hypothese (Teilnehmer: 113)

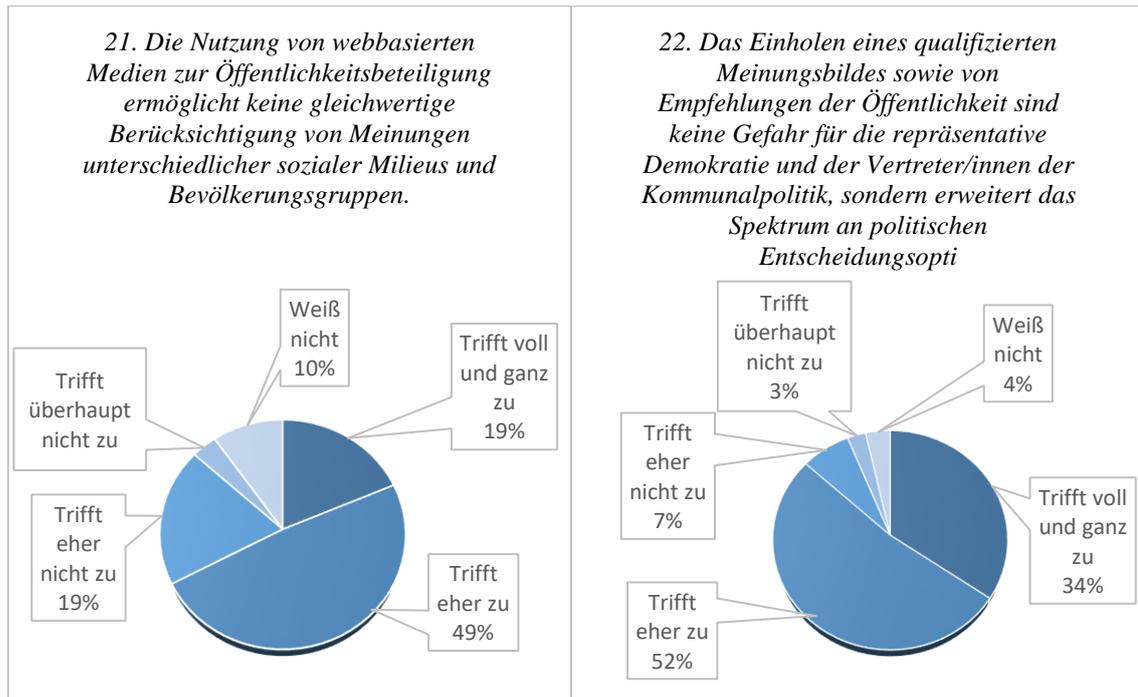


Abbildung 64: Antwortverteilung zur 21. und 22. Hypothese (Teilnehmer: 113)

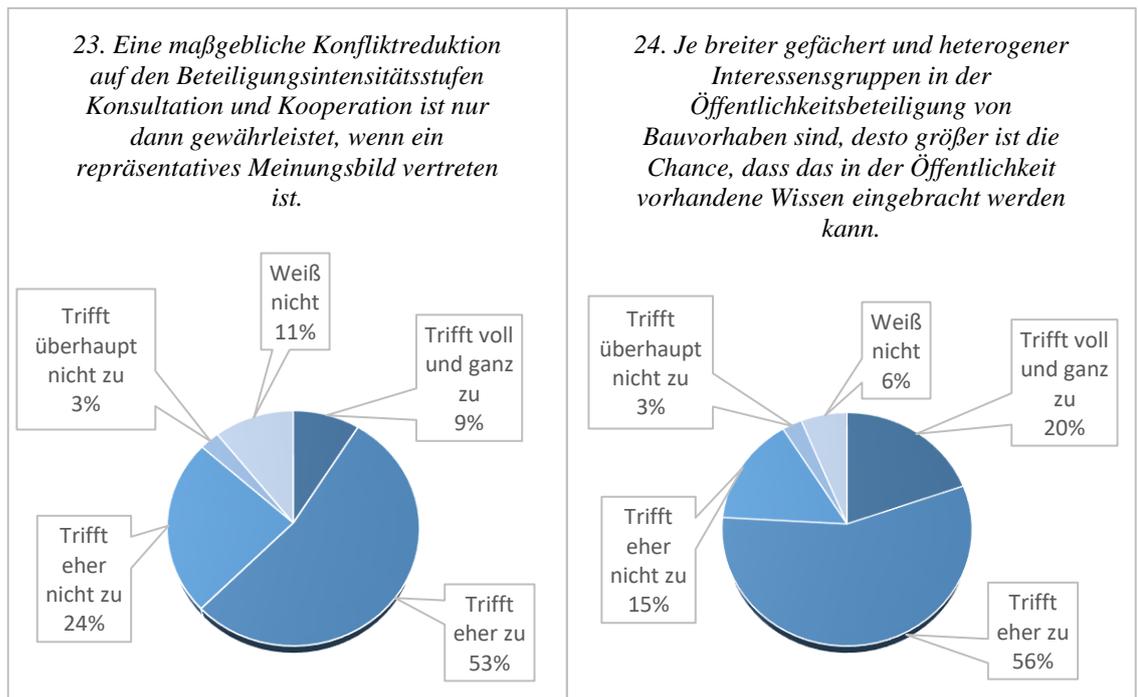


Abbildung 65: Antwortverteilung zur 23. und 24. Hypothese (Teilnehmer: 112)

## Konfliktmanagement

Dem Konfliktmanagement widmen sich die Hypothesen 25 bis 28. Bei Betrachtung der 25. Hypothese, bzw. deren Auswertung in Abbildung 66, ist eine enorme Zustimmung von ca. 93 % zu erkennen. Somit wird die Mediation von den Befragten als ein Instrument angesehen, durch welches sich Konflikte präventiv vermeiden lassen oder zumindest eine Deeskalation ermöglicht wird. Des Weiteren stimmen die Befragten mit 88 % der Aussage der 26. Hypothese zu, dass die Gefahr einer Eskalation oder eines Scheiterns einer Beteiligung groß ist, wenn diese erst nach dem Auftreten von Konflikten initiiert wird. Somit spielt auch hier wieder die Frühzeitigkeit eine wichtige Rolle. Im Zuge der 27. Hypothese, die sich mit der Redezeit der Beteiligten innerhalb einer Beteiligungsveranstaltung beschäftigt, zeigt sich, dass ca. 75 % es befürworten, den Beteiligten innerhalb einer Veranstaltung ausreichend Redezeit zu bieten, um Unzufriedenheit bei den Beteiligten zu vermeiden. Nachdem die vorherigen Hypothesen relativ viel Zustimmung erhielten, zeigt sich bei der letzten Hypothese eher eine Unstimmigkeit. Demnach ist eine proaktive Einbeziehung von sog. „Störern“ und deren Auswirkung unter den Befragten strittig.

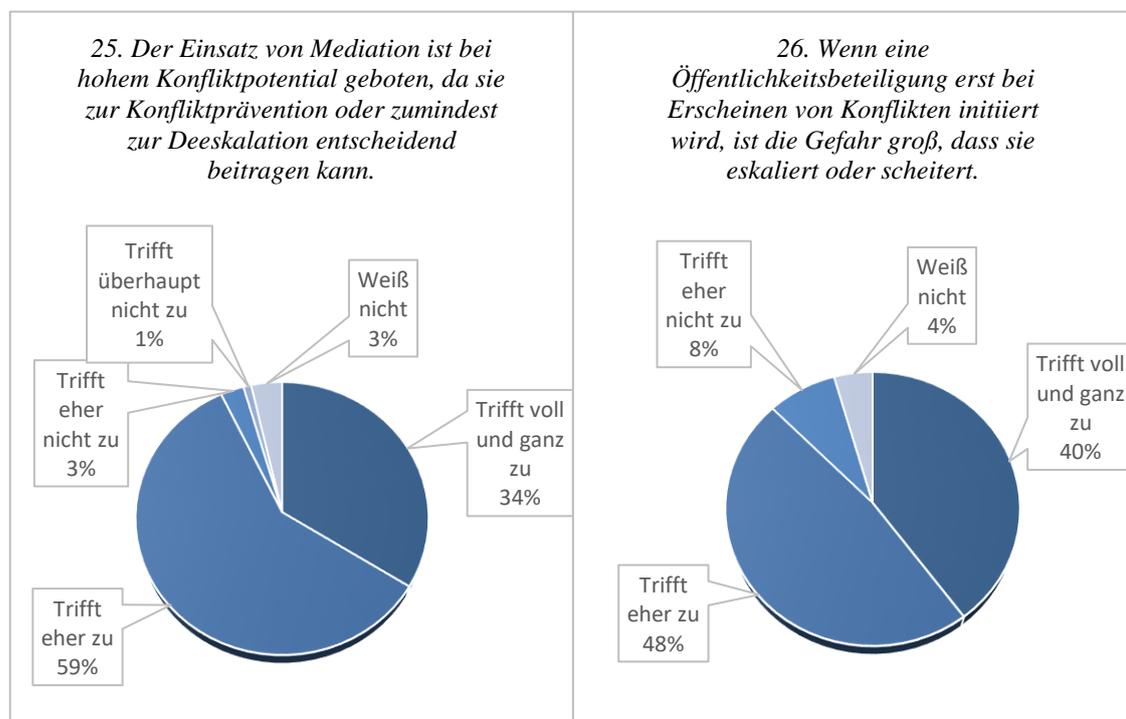


Abbildung 66: Antwortverteilung zur 25. und 26. Hypothese (Teilnehmer: 112)

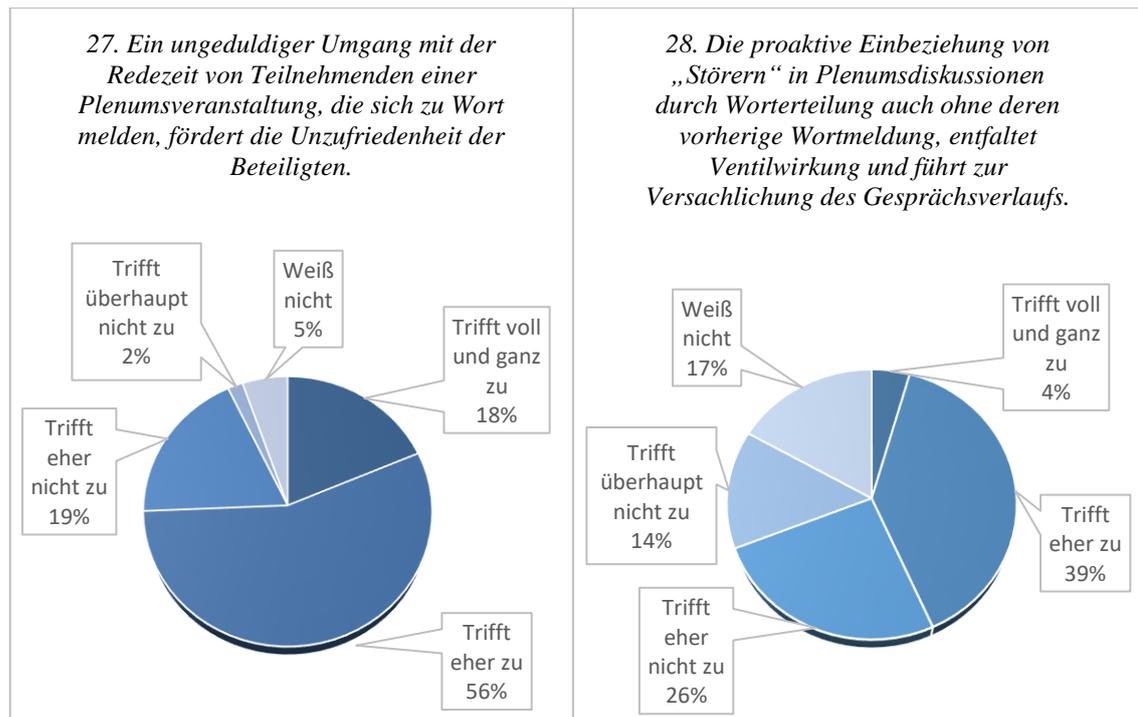


Abbildung 67: Antwortverteilung zur 27. und 28. Hypothese (Teilnehmer: 113)

### Zusammenfassung und Fazit

Nachdem die Hypothesen in den genannten Kategorien ausgewertet wurden, soll im Folgenden ein kurzer Gesamtüberblick über die Befragung und ihre Ergebnisse gegeben werden. Eine wichtige Rolle innerhalb dieser Befragung spielen die Begriffe Akzeptanz und Konfliktpotential selbst sowie Möglichkeiten diese zu erhöhen bzw. zu senken.

Gemäß den Befragungsergebnissen ist davon auszugehen, dass die Akzeptanz eines Vorhabens durch mehrere Faktoren beeinflusst werden kann. Einerseits kann durch Nutzung von externen professionellen Beteiligungsmethoden und einem transparenten Verwaltungshandeln, bei dem Ziele und Zwecke klar kommuniziert werden und Kompromissbereitschaft geboten wird, eine Akzeptanzsteigerung erreicht werden. Zudem spielt eine frühzeitige Durchführung bzw. ein frühzeitiger Beginn des Beteiligungsprozesses eine wichtige Rolle, um die Akzeptanz zu steigern. Im Zuge einer solchen Frühzeitigkeit kann dabei auch der Handlungsspielraum, wenn möglich, erhöht werden und die benötigte Intensität des weiteren Beteiligungsverlaufs besser abgeschätzt werden. Jedoch geht auch aus der Umfrage hervor, dass die Personalstrukturen der zuständigen Ämter vom Großteil der Befragten als nicht ausreichend für eine frühzeitige Beteiligung angesehen werden. Bemängelt wird dabei, dass die vorhandenen Personalkapazitäten dem erhöhten Kommunikationsaufwand einer frühzeitigen Beteiligung nicht entspricht.

Die Mehrheit der Befragten geht davon aus, dass ein Beteiligungsbeginn erst nach einer Konfliktenstehung zur Eskalation oder auch dem Scheitern des Beteiligungsprozesses führen kann. Maßnahmen zur Senkung des Konfliktpotentials stellen dabei eine frühzeitige Beteiligung und ein offenes, tolerantes Verwaltungshandeln dar. Auch der Einsatz von professionellen Methoden, wie einer Mediation, und eine angemessene Durchführung der Beteiligung, beispielweise unter Gewährleistung einer ausreichenden Redezeit der Beteiligten, können das Konfliktpotential senken. Gerade auf der Beteiligungsebene der Konsultation und Kooperation wird zudem ein repräsentatives Meinungsbild als Faktor zur Konfliktminderung betrachtet.

Darüber hinaus geht aus der Befragung hervor, dass eine allgemein verständliche Sprache ein entscheidendes Kriterium für den Erfolg des Beteiligungsprozesses darstellt. Gemäß den Befragten ist dabei der Erfolg nicht erst durch eine komplette Auflösung der Interessensgegensätze gegeben, sondern bereits die Steigerung der Kompromissbereitschaft bzw. Akzeptanz wird als Erfolg betrachtet. Gemäß der Auswertung zeigt sich zudem, dass mit Hilfe von direkter Ansprache und durch direktes Aufsuchen potentieller Beteiligter ein breit gefächertes und heterogenes Beteiligtenfeld geschaffen werden kann, durch das zusätzlicher Wissensinput in das jeweilige Vorhaben einfließen kann.

Die Hypothesen der Befragung beschäftigen sich auch mit der webbasierten Beteiligung. Laut den Befragungsergebnissen bietet diese eine Senkung der Hemmschwelle zur aktiven Beteiligung, birgt jedoch das Risiko, keine gleichmäßige Berücksichtigung verschiedener sozialer Milieus und Bevölkerungsgruppen zu gewährleisten.

Zusammenfassend zeigt sich also, dass insbesondere die Thematiken der Frühzeitigkeit und der Transparenz einen entscheidenden Einflussfaktor bezüglich der Akzeptanz und der Reduzierung des Konfliktpotentials darstellen können.

## 5 Modell für die frühzeitige ÖB bei Bau- und Infrastrukturprojekten

### 5.1 Vorstellung des Modells

Die Ergebnisse der in diesem Forschungsprojekt durchgeführten Untersuchungen dienen der Erstellung eines Modells für die frühzeitige ÖB bei Bau- und Infrastrukturprojekten, das private Bauherren und Kommunen nutzen können, um eine informelle ÖB erfolgreich zu gestalten. Anhand der Untersuchungen konnten unterschiedliche Elemente der ÖB, mit denen positive Erfahrungen gemacht wurden, identifiziert werden. Diese Elemente gliedern sich in *Methoden und Instrumente* und *Grundprinzipien* einer ÖB. In diesem Kapitel wird das Modell vorgestellt und seine einzelnen Bestandteile erläutert. Das Modell (siehe Abbildung 68) beinhaltet die folgenden fünf Prozessschritte zur Vorbereitung und Auswahl der Methoden und Instrumente:

1. Zeitpunkt
2. Akteursanalyse und -ansprache
3. Konflikträchtigkeit
4. Verfahrenswahl
5. Konfliktbehandlung

Die nachfolgend genannten Grundprinzipien sind bei der Vorbereitung und Durchführung der ÖB zu berücksichtigen:

- Frühzeitigkeit
- Kosten & Nutzen
- Transparenz
- Erreichbarkeit & Repräsentativität
- Akzeptanz
- Konfliktreduktion & -vermeidung
- Darstellung & Format

Die Prozessschritte stellen Aufgabenpakete dar, die für die Planung einer informellen ÖB berücksichtigt werden sollten. Das Modell stellt zwar Prozessschritte dar, die nacheinander behandelt werden können; jedoch ist die Reihenfolge keine strikte Vorgabe.

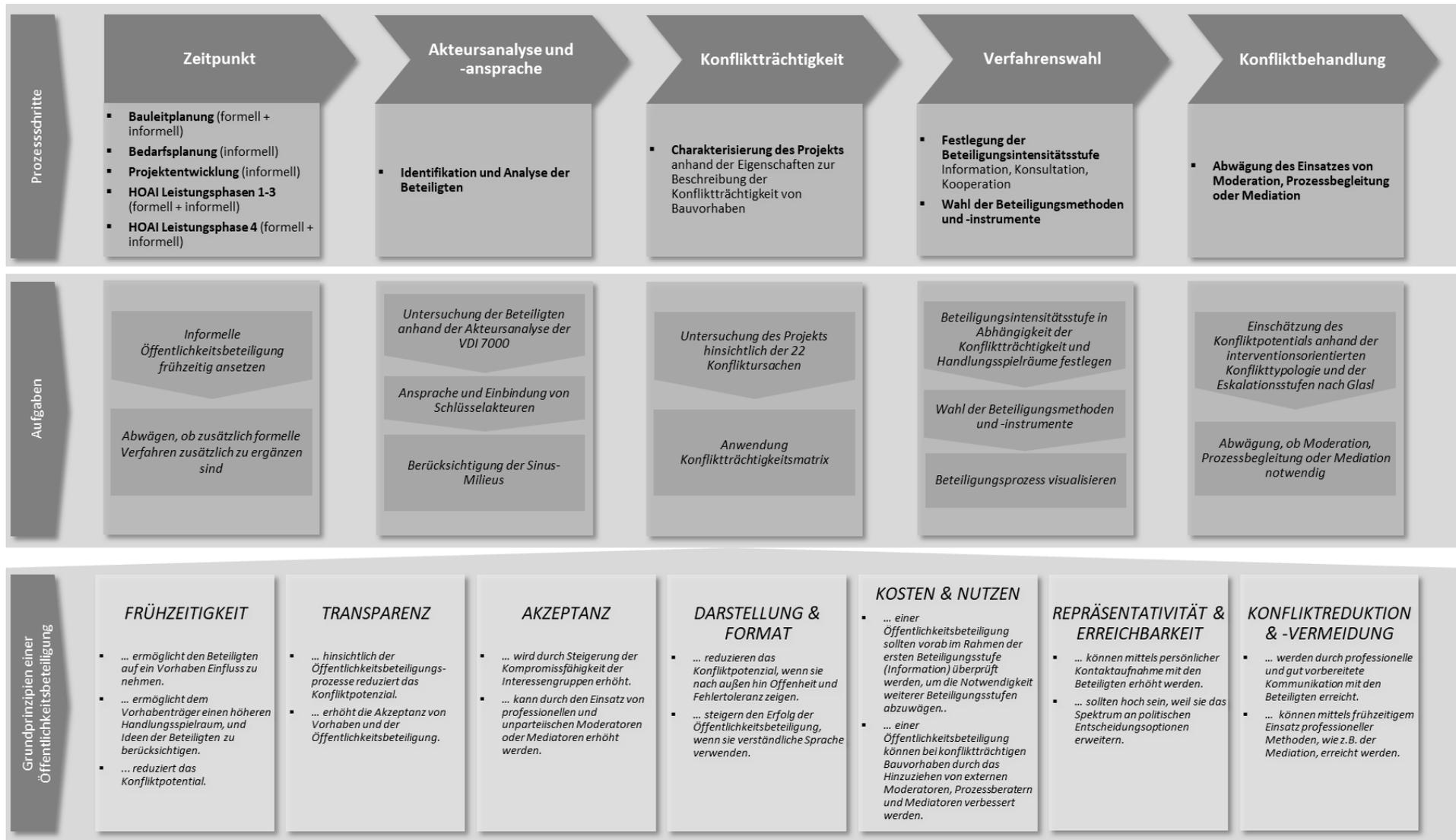


Abbildung 68: Modell der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung bei Bau- und Infrastrukturprojekten

### 5.1.1 Prozessschritte und zugehörige Aufgaben

#### Zeitpunkt

Die informelle ÖB bei Bau- und Infrastrukturvorhaben ist frühzeitig anzusetzen, d.h. solange noch entsprechender Handlungsspielraum vorhanden ist. Eine frühzeitige ÖB kann das Konfliktpotential eines Vorhabens erheblich reduzieren. Zum einen ermöglicht diese eine offene Kommunikation zwischen den internen und externen Anspruchsgruppen, da beiden Anspruchsgruppen dieselbe Informationsgrundlage vor der Umsetzung des Vorhabens vorliegt (siehe Kap. 4.2). D.h. externe Anspruchsgruppen werden nicht vor vollendete Tatsachen gestellt. Zum anderen können mittels der frühzeitigen ÖB Ideen und Informationen von externen Anspruchsgruppen mit in die Vorhabenplanung einfließen, wodurch der Nutzen eines Vorhabens erhöht werden kann. Je nach Situation bieten sich unterschiedliche Zeitpunkte für eine frühzeitige ÖB an (siehe auch Abbildung 16 in Kap. 2.6):

- Im Rahmen einer vorhabenbezogenen Bauleitplanung muss eine formelle ÖB nach BauGB durchgeführt werden (siehe Kap. 2.2.3). Dies beinhaltet die Auslegung von Plänen und Beschreibungen, was jedoch für eine ÖB zumeist unzureichend ist. Ein informelles Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren sollte besonders bei kontroversen Bauvorhaben bzw. Vorhaben, die ein erhöhtes Interesse bei der Öffentlichkeit wecken, das formelle Verfahren ergänzen.
- Vielen Projekten (z.B. Parkplätze, Schulen, Spielplätze usw.) geht eine Bedarfsplanung voraus. Eine informelle ÖB auf der Beteiligungsintensitätsstufe Konsultation kann eine Bedarfsplanung hinsichtlich der Feststellung der Nutzung solcher Vorhaben unterstützen.
- Im Rahmen der Projektentwicklungsphase eines Bauvorhabens eignen sich ebenfalls Öffentlichkeitsbeteiligungsmaßnahmen. Der Handlungsspielraum des Vorhabenträgers ist in dieser Phase sehr groß, sodass Ideen und Anregungen aus der Öffentlichkeit noch entsprechend berücksichtigt werden können.
- Spätestens in den frühen HOAI Leistungsphasen 1-3 sollte eine frühzeitige ÖB in stattfinden. In diesen Leistungsphasen beginnt die Vorhabenplanung, weshalb noch Handlungsspielraum vorhanden ist. Dieser nimmt mit voranschreitender Planung ab.

- Die Leistungsphase 4 *Genehmigungsplanung* sieht im Rahmen einer UVP oder eines Planfeststellungsverfahrens eine formelle ÖB vor. Diese ist zumeist jedoch nicht ausreichend und sollte mit einem informellen Verfahren ergänzt werden. Das gilt besonders dann, wenn es sich um konfliktträchtige Bauvorhaben handelt.

Der Zeitpunkt einer ÖB sollte jedoch nicht zu früh angesetzt werden. Der Mehrwert einer ÖB ist am höchsten, wenn möglichst alle potentiellen Interessenten bzgl. eines Bauvorhabens erreicht werden. Setzt die ÖB zu früh an und es existieren noch wenige Informationen zu einem Vorhaben, ist das Interesse oftmals noch sehr gering und damit auch die Teilnehmeranzahl an einer ÖB (siehe auch Beteiligungsparadoxon Kap. 2.3). Deshalb ist eine gute Informationsgrundlage zu einem Vorhaben essentiell für eine ÖB. Die Teilnehmeranzahl bzw. das Interesse kann erhöht werden, in dem bewusst eine „provokante“ Bauvorhabenvariante präsentiert, jedoch zugleich Ergebnisoffenheit verkündet wird.

Die VDI 7000 empfiehlt zudem eine baubegleitende ÖB (siehe Kap. 4.2), um die Öffentlichkeit über den Bauverlauf zu informieren. Das gewährt zusätzliche Transparenz und reduziert ebenfalls das Konfliktpotential.

### **Akteursanalyse und -ansprache**

Der Prozess, das Ergebnis sowie das Konfliktpotential einer ÖB ist auch von den Teilnehmern abhängig. Deshalb ist es wichtig, im Vorhinein zu wissen, wie sich die Teilnehmer einer ÖB im Rahmen eines spezifischen Bauvorhabens zusammensetzen und wer für die Teilnahme angesprochen werden soll. Die Richtlinie VDI 7000 (2015-01) nennt unterschiedliche Instrumente für die Akteursanalyse, wie z. B. die Vier-Felder-Matrices, Stakeholder-Portfolios oder Stakeholder-Landschaften, die sich bewährt haben. Es ist zudem empfehlenswert, für die Planung und Ermittlung der Teilnehmer einer ÖB sogenannte Schlüsselakteure vorab mit einzubinden. Schlüsselakteure sind Vertreter einer Anspruchsgruppe bzw. Interessensgruppe. Diese können stellvertretend die Notwendigkeit und Intensität der Beteiligung einer jeweiligen Anspruchsgruppe bzw. Interessensgruppe beurteilen. Anhand der Informationen der Schlüsselakteure kann auch vorab das Konfliktpotential des Vorhabens abgeschätzt werden.

Wer tatsächlich an einer ÖB teilnehmen wird, hängt wiederum von der Ansprache (siehe Kap. 4.1.5) und der Sinus-Milieuzugehörigkeit ab (siehe Kap. 2.7.4). Deshalb sollten die Organisatoren einer ÖB diese zusätzlich zur Akteursanalyse feststellen, um anschließend eine passende Ansprache sowie passende Methoden und Instrumente zur ÖB wählen können (siehe hierzu Kap. 4.1.5).

Die Erfahrung zeigt, dass die Öffentlichkeit grundsätzlich bei großen Bauvorhaben, die eine hohe Aufmerksamkeit generieren, repräsentativ beteiligt werden sollte, um das Konfliktpotential eines Vorhabens zu reduzieren (siehe Kap. 3.5. und 4.1.5). D.h. es sollten Bürger aus allen Milieus in die ÖB inkludiert werden. Die Beteiligung bei Vorhaben, die lediglich lokal Aufsehen erregen und nur bestimmte Personen betreffen, kann dahingegen auf die Betroffenen eingeschränkt werden.

### **Konfliktträchtigkeit**

An Bauprojekten sind häufig viele Interessensgruppen mit unterschiedlichen Interessen beteiligt. Zusätzlich haben Bauprojekte oftmals großen Einfluss auf ihre Umgebung, weshalb sich Konflikte nicht gänzlich vermeiden lassen. Die Erfahrung hat gezeigt, dass bestimmte Randbedingungen eines Bauvorhabens die Konfliktträchtigkeit erhöhen. In Kap. 3.5.2 wurden diese Randbedingungen untersucht und mögliche Konfliktursachen, die bei Bauprojekten auftreten können, identifiziert. Durch die Überprüfung eines Bauvorhabens hinsichtlich dieser Konfliktursachen lässt sich dessen Konfliktträchtigkeit qualitativ abschätzen. In einem ersten Schritt sollten Bauherren mögliche Konfliktursachen identifizieren. In Abhängigkeit spezifischer Bauvorhaben (z. B. Wohnungsbau, Infrastrukturprojekte, Kraftwerksbau) kann dann mittels der Konfliktträchtigkeitsmatrix (Abbildung 51) eine erste Bewertung hinsichtlich der zu wählenden Beteiligungsintensitätsstufe durchgeführt werden. Die Bewertung der Konfliktträchtigkeit eines Bauvorhabens sollte in einem zweiten Schritt mittels einer Gewichtung der einzelnen Konfliktursachen sowie der Berücksichtigung des Standorts eines Bauvorhabens (innerstädtisch bzw. außerstädtisch) präzisiert werden (siehe Kap. 3.5.2 und Kap 4.3.2.5).

### **Verfahrenswahl**

Im Rahmen des Prozessschritts „Verfahrenswahl“ soll die Beteiligungsintensitätsstufe (Information, Konsultation, Kooperation) festgelegt werden, damit passende Methoden und Instrumente für die ÖB ausgewählt werden können. Die zu wählende Beteiligungsintensitätsstufe hängt zum einen von der Konfliktträchtigkeit des Vorhabens und zum anderen vom verfügbaren Handlungsspielraum ab. Konsultative und kooperative Verfahren ergeben wenig Sinn, wenn der Vorhabenträger keine Einflussnahme auf sein Bauprojekt zulässt. U. U. kann eine Konsultation ohne Möglichkeit der Einflussnahme das Konfliktpotential eines Vorhabens sogar erhöhen, wenn sich Teilnehmer der ÖB ignoriert fühlen. Ein konsultatives Verfahren sollte deshalb dann gewählt werden, wenn der Vorhabenträger gewillt ist, Ideen und Vorschläge bei seinem Vorhaben zu berücksichtigen.

Kooperation ist nur dann möglich, wenn der Vorhabenträger die Möglichkeit der Mitentscheidung erlaubt. Bei kommunalen Projekten gibt es keine informelle ÖB über die Beteiligungsintensitätsstufe Konsultation hinaus, da zuletzt immer die Kommune bzw. der Gemeinderat über die Vorhabensvariante entscheidet. Diese Tatsache sollte im Rahmen einer ÖB bei kommunalen Bauvorhaben immer kommuniziert werden, um falsche Vorstellungen der Teilnehmer einer ÖB auszuräumen.

Die Methoden- und Instrumentenwahl richtet sich nach der Beteiligungsintensitätsstufe, der Zielsetzung der ÖB (siehe Kap. 4.1.5) und der zu erwartenden Teilnehmer und Teilnehmeranzahl. Kap. 4.3.3 nennt hierzu Methoden und Instrumente auf den unterschiedlichen Beteiligungsintensitätsstufen, die sich aufgrund von Erfahrungswerten bewährt haben und auch in der im Rahmen dieser Arbeit durchgeführten Umfrage empfohlen wurden. Erfahrungsgemäß kommen zumeist mehrere unterschiedliche Methoden und Instrumente bei einer ÖB zum Einsatz, um mehr unterschiedliche Personen und Interessensgruppen zu erreichen bzw. die Repräsentativität zu erhöhen (siehe Kap. 4.1.5 und 4.3.2).

Nachdem die Beteiligungsmethoden und Instrumente gewählt wurden, sollte der Beteiligungsprozess visualisiert werden. Dies fördert das Verständnis der Teilnehmer vom Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren und erhöht die Transparenz.

### **Konfliktbehandlung**

Der letzte Prozessschritt befasst sich mit der Konfliktbehandlung. Nachdem die Konfliktträchtigkeit eines Bauvorhabens abgeschätzt, die Beteiligungsintensitätsstufe sowie die Methoden und Instrumente zur Beteiligung gewählt wurden, gilt es abzuwägen, wie die ÖB begleitet wird. Bei Methoden, wie z.B. der Bürgerversammlung, der Plenumsveranstaltung und den Workshops, die ggf. eine offene Diskussion der unterschiedlichen Interessensgruppen zulassen, besteht bei besonders kontroversen Bauvorhaben ein erhöhtes Konfliktpotential im Rahmen einer Öffentlichkeitsbeteiligungsveranstaltung. Deshalb sollte im Vorhinein abgewogen werden, ob ein Moderator, ein Prozessbegleiter oder ein Mediator, die unterschiedliche Kompetenzen zur Konfliktbehandlung haben (siehe Kap. 3.2.3), die Öffentlichkeitsbeteiligungsveranstaltung begleiten soll. Im Rahmen der Akteursanalyse können mittels den Schlüsselakteuren Interessen identifiziert und das Konfliktpotential abgeschätzt werden, das sich durch die unterschiedlichen Interessen und die Konfliktträchtigkeit des Bauvorhabens ergibt. Hierfür kann die für die Organisation der ÖB verantwortliche Person die interventionsorientierte Konfliktypologie und die

Eskalationsstufen nach Glasl heranziehen (Kap. 3.2, Abbildung 20 und Kap. 3.4.2, Abbildung 22).

### **5.1.2 Grundprinzipien der ÖB bei Bau- und Infrastrukturprojekten**

Aus den Ergebnissen der Untersuchung der Leitlinien und der Experteninterviews (siehe Kap. 4.1) sowie der empirischen Untersuchungen anhand der durchgeführten Umfragen (siehe Kap. 4.3 und 4.4) konnten die in dem Modell (Abbildung 68) dargestellten Grundprinzipien einer ÖB erarbeitet werden. Diese werden nachfolgend näher erläutert.

#### **Frühzeitigkeit**

Eine frühzeitige Beteiligung der Öffentlichkeit erhöht den Handlungsspielraum von Vorhabenträgern, die Meinungen und Ideen der Beteiligten in das Vorhaben mit einfließen zu lassen. D.h. der Vorhabenträger hat die Möglichkeit, Meinungen und Ideen der Öffentlichkeit in seinem Vorhaben zu berücksichtigen und sollte dies auch im Rahmen einer ÖB so vermitteln. Die Information, dass Teilnehmer einer frühzeitigen ÖB bei einem Bau- oder Infrastrukturvorhaben Einfluss auf ein Vorhaben nehmen können, reduziert das Konfliktpotential, da die Öffentlichkeit nicht von vornherein vor vollendete Tatsachen gestellt wird. Zusätzlich erhöht dies auch die Akzeptanz eines Vorhabens, weil die Öffentlichkeit erkennt, dass mögliche Aspekte eines Vorhabens, die besonders konfliktträchtig sind, diskutiert und ggf. angepasst werden können.

#### **Transparenz**

Die Öffentlichkeit hat das Bedürfnis hinsichtlich eines Bauvorhabens informiert zu werden. Eine höhere Transparenz von Verwaltungsprozessen, der Ziele, Zwecke und Randbedingungen eines Bauvorhabens sowie des Planungs- und Entscheidungsprozesses erhöhen die Akzeptanz und reduzieren das Konfliktpotential. Das Wissen um Abläufe von Verwaltungs- und Planungsprozessen, sprich „was als Nächstes kommt“, schafft Klarheit und kann eine Verunsicherung in der Öffentlichkeit bzgl. eines Vorhabens reduzieren. Eine Verunsicherung kann zu einer negativen Wahrnehmung eines Vorhabens führen, wodurch wiederum Ablehnung gegenüber einem Vorhaben entstehen kann. Das kann mit erhöhter Transparenz verhindert werden.

### **Akzeptanz**

Informelle ÖB dient der Information unterschiedlicher Interessensgruppen und der Diskussionsmöglichkeit über Bauvorhaben (Konsultation, Kooperation). Bauvorhaben können nicht immer allen Interessen gleichermaßen gerecht werden, weshalb dies auch nicht das Ziel einer ÖB sein kann. Jedoch kann eine ÖB die Kompromissbereitschaft der Interessensgruppen erhöhen und somit zu einer höheren Akzeptanz in der Öffentlichkeit führen. Dabei können externe professionelle Moderatoren unterstützen, da sie eine neutrale Position zum Vorhaben beziehen und die Fähigkeit besitzen, zwischen den Interessensgruppen objektiv zu vermitteln, was wiederum die Akzeptanz einer ÖB steigert.

### **Darstellung und Format**

Die Darstellung eines Vorhabens und das Format der ÖB können großen Einfluss auf das Konfliktpotential bzw. den Erfolg einer ÖB haben. Das Konfliktpotential kann reduziert werden, wenn der Vorhabenträger nach außen hin fehlertolerant ist und offen mit seinen Fehlern umgeht. D.h. der Vorhabenträger ist bereit Fehler zuzugeben und Änderungen vorzunehmen. Damit eine ÖB erfolgreich abläuft, müssen Moderatoren oder sonstige Funktionäre einer Öffentlichkeitsbeteiligungsveranstaltung darauf achten, eine allgemeinverständliche Sprache zu verwenden. Personen aus der Öffentlichkeit bzw. Vertreter bestimmter Interessensgruppen sind ggf. Laien und mit den technischen Aspekten eines Bauvorhabens nicht vertraut. Um Missverständnisse oder Unverständnis zu vermeiden, müssen sich die Anspruchsgruppen auf eine allgemeinverständliche Sprache einigen. Unterstützend können zur Darstellung von technischen Aspekten insbesondere Visualisierungen, Modelle und Simulationen wirken.

### **Kosten & Nutzen**

Die Notwendigkeit von ÖB auf den Beteiligungsintensitätsstufen Konsultation oder Kooperation sollte vorab im Rahmen der ersten Beteiligungsstufe (Information) überprüft werden. Die Organisation und die Durchführung von informeller ÖB erfordert personellen und finanziellen Aufwand. Die Personalstärke von öffentlichen Ämtern reicht üblicherweise nicht aus, um den für frühzeitige, informelle ÖB erforderlichen Organisations- und Kommunikationsaufwand zu bewältigen. D.h. für aufwendige Öffentlichkeitsbeteiligungsmaßnahmen kann es für Kommunen notwendig sein, zusätzliches Personal einzustellen oder Externe mit der Durchführung einer ÖB zu beauftragen. Bei konfliktträchtigeren bzw. besonders öffentlichkeitswirksamen Bauvorhaben kann ein professioneller

externer Moderator, Prozessbegleiter oder Mediator die ÖB verbessern, da er in der Vermittlung zwischen unterschiedlicher Interessensgruppen geschult ist.

### **Repräsentativität & Erreichbarkeit**

Bauvorhaben, die eine hohe Aufmerksamkeit vieler unterschiedlicher Interessensgruppen generieren, weisen zumeist ein erhöhtes Konfliktpotential auf. Um dieses zu reduzieren, sollte möglichst repräsentativ beteiligt werden. Außerdem werden Entscheidungen über Aspekte eines Vorhabens oder einer Vorhabensvariante auf Basis repräsentativer Meinungen und Informationen eher akzeptiert. Zudem erweitert ein repräsentatives Meinungsbild zu einem Vorhaben das Spektrum an politischen Entscheidungsoptionen. Eine größere Variantenauswahl ermöglicht höhere Flexibilität und kann somit die Kompromissfähigkeit der Beteiligten unterstützen, da sie zwischen einer größeren Anzahl an Varianten entscheiden können. Für eine repräsentative ÖB sollten möglichst viele Interessensgruppen erreicht werden. Die Erreichbarkeit kann dabei mit einer persönlichen Kontaktaufnahme (direkte Ansprache) erhöht werden.

### **Konfliktreduktion & -vermeidung**

Konflikte lassen sich bei Bauvorhaben nicht immer gänzlich vermeiden. Jedoch kann das Konfliktpotential mit einer professionell und gut vorbereiteten Kommunikation reduziert werden. Die Kommunikation sollte dabei an die entsprechenden Teilnehmer und deren Milieuangehörigkeit angepasst werden. Je früher geeignete Methoden (wie z.B. Mediation) eingesetzt werden, desto eher können Konflikte bzw. Konflikteskalationen vermieden werden. Bei auftretenden Konflikten in der ÖB eignet sich die Mediation besonders für die Vermittlung von Interessen und Meinungen zwischen den Anspruchsgruppen.

### **5.1.3 Diskussion**

Das entwickelte Modell baut auf den Ergebnissen der Untersuchungen in Kap. 4 auf. Dabei wurden vorrangig bewährte Bestandteile einer ÖB berücksichtigt. Das erstellte Modell kann somit die Planung und Durchführung von ÖB bei Bau- und Infrastrukturprojekten unterstützen. Die einzelnen Prozessschritte und die Grundprinzipien können hierzu als Anleitung zur Vorbereitung einer ÖB dienen.

### **Zeitpunkt der ÖB**

Das Modell empfiehlt grundsätzlich ÖB frühzeitig anzusetzen. Wann der bestmögliche Zeitpunkt ist, hängt u.a. von der Informationsgrundlage im Anfangsstadium eines Vorhabens ab. Diese muss ausreichend sein, um dem Interesse und der Beteiligungsbereitschaft der Öffentlichkeit gerecht werden zu können. Erfahrungsgemäß wird eine ÖB zu spät angesetzt, wenn im Vorfeld eines Projekts die Notwendigkeit einer ÖB nicht überprüft wurde. ÖB wird dann häufig als Reaktion auf ein negatives Stimmungsbild in der Öffentlichkeit bzgl. eines Vorhabens eingesetzt. Anhand der Charakterisierung eines Bauvorhabens (Prozessschritt *Konflikträchtigkeit*) könnte ein mögliches Stimmungsbild antizipiert werden und entsprechend eine frühzeitige ÖB angesetzt werden.

### **Methoden und Instrumente der ÖB bei Bau- und Infrastrukturprojekten**

Die Auswahlmöglichkeit an Methoden und Instrumenten zur ÖB bei Bau- und Infrastrukturvorhaben ist sehr groß. Im Rahmen der durchgeführten Untersuchungen konnte anhand von Interviews die Anwendung bestimmter Methoden und Instrumente in der ÖB bei spezifischen Bau- und Infrastrukturprojekten unter definierten Randbedingungen festgestellt werden. Damit existiert eine qualitative Einschätzung zur Anwendung von Methoden und Instrumenten bei spezifischen Bau- und Infrastrukturvorhaben. Die Datengrundlage ist relativ knapp. Ggf. benötigt man eine umfangreichere Datengrundlage, um explizite Aussagen bestimmter Methoden und Instrumente bei spezifischen Bauvorhaben unter definierten Randbedingungen zu treffen. Dennoch gibt es eindeutige Empfehlungen, welche Methoden und Instrumenten zur ÖB bei Bau- und Infrastrukturprojekten sich am besten hinsichtlich der Aufwand-Zielerreichung eignen (siehe Kap. 4.3.3).

## 6 Schlussbetrachtung

### 6.1 Zusammenfassung

In Deutschland wünschen sich die Bürger zunehmend mehr direkt-demokratische Beteiligungsmöglichkeit an Bauvorhaben. Das hat eine Untersuchung der Bertelsmann-Stiftung (2014) gezeigt. Zudem ist die Sensibilität der Öffentlichkeit gegenüber der Berücksichtigung einer möglichst großen Interessensbandbreite, wie z.B. soziale und ökologische Faktoren, bei Bau- und Infrastrukturprojekten in den vergangenen Jahren gestiegen. Gleichzeitig unterliegen die Projekte ambitionierten technischen, wirtschaftlichen und bauzeitlichen Anforderungen. Diese Systemeigenschaften können in der Bauprojektentwicklung zu erheblichem Konfliktpotential zwischen internen und externen Anspruchsgruppen führen.

Ziel des Forschungsprojekts war die Erstellung eines Modells zum Konfliktmanagement in der Öffentlichkeitsbeteiligung bei Bau- und Infrastrukturvorhaben. Die Öffentlichkeitsbeteiligung kann anhand von zwei Formen unterschieden werden. Eine Form ist das formelle Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren, deren Durchführung und Format Gesetzen, wie z.B. dem BauGB, Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz und dem Verwaltungsverfahrensgesetz, unterliegen. Diese Verfahren gelten als unzureichend, weshalb vermehrt informelle Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren eingesetzt werden, die entweder zusätzlich zu einem frühen Zeitpunkt angesetzt werden oder formelle Öffentlichkeitsbeteiligung ergänzen sollen. Die informelle Öffentlichkeitsbeteiligung gliedert sich in drei Beteiligungsintensitätsstufen:

- Information: Diese erste Stufe dient dem Informieren der Öffentlichkeit über ein Vorhaben.
- Konsultation: In der zweiten Stufe werden Meinungen der Öffentlichkeit zu einem Vorhaben eingeholt bzw. die Öffentlichkeit konsultiert.
- Kooperation: Die dritte Stufe sieht eine Mitentscheidung der Öffentlichkeit über ein Vorhaben vor.

Ein sehr wichtiger Bestandteil der Öffentlichkeitsbeteiligung ist die Kommunikation. Die Art und Weise, wie mit Personen unterschiedlicher Milieus kommuniziert wird, kann über den Erfolg einer Öffentlichkeitsbeteiligung entscheiden. Insofern sollte die Ansprache an die jeweilige Milieuangehörigkeit angepasst werden, um eine hohe Erreichbarkeit

zu erzielen. Ein weiterer Aspekt, der das Format einer Öffentlichkeitsbeteiligung bestimmt, ist die Konfliktrichtigkeit. Zur Einschätzung der Konfliktrichtigkeit wurden 22 Konfliktursachen identifiziert. Diese dienen dazu, ein Vorhaben im Vorhinein hinsichtlich seiner Konfliktrichtigkeit zu charakterisieren, um so passende Methoden und Instrumente für die Öffentlichkeitsbeteiligung zu wählen.

Zur Durchführung von Öffentlichkeitsbeteiligungsmaßnahmen kann auf viele unterschiedliche Methoden und Instrumente zurückgegriffen werden (siehe auch [beteiligungskompass.org](http://beteiligungskompass.org)). Zur Identifikation von bewährten Bestandteilen wurde der Status Quo der ÖB in Kommunen, die sog. Leitlinien zur Öffentlichkeitsbeteiligung entwickelt haben, dargestellt und untersucht. Zudem wurden kommunale Bauprojekte, bei denen unter Anwendung einer Leitlinie eine Öffentlichkeitsbeteiligung stattfand, hinsichtlich der verwendeten Methoden und Instrumente analysiert und Konfliktursachen ermittelt. In einem weiteren Schritt wurden mittels Experteninterviews Erfahrungswerte zu bewährten Bestandteilen der Öffentlichkeitsbeteiligung bei Bau- und Infrastrukturprojekten identifiziert. Zusätzlich diente eine Umfrage der Eignungsbewertung ausgewählter Methoden und Instrumente auf den unterschiedlichen Beteiligungsintensitätsstufen und hinsichtlich des Konfliktmanagements in der Öffentlichkeitsbeteiligung. Zuletzt wurden anhand einer weiteren Umfrage Hypothesen bzgl. Prinzipien einer guten Öffentlichkeitsbeteiligung überprüft.

Auf kommunaler Ebene setzen sich Beteiligte häufig dialogisch, d.h. aus Vertretern der Politik, der Verwaltung und der Bürger zusammen, um ein Beteiligungskonzept zu entwerfen. Dabei werden die Intensität und die Rahmenbedingungen einer Beteiligung geprüft und Methoden zur Öffentlichkeitsbeteiligung festgelegt. Die Organisatoren einer Öffentlichkeitsbeteiligung stützen sich zur Erstellung des Beteiligungskonzepts auf eine vorhandene Leitlinie einer Kommune und dem darin befindlichen „Werkzeugkasten“, der Methoden und Instrumente zur Beteiligung auflistet. Ein in den Leitlinien häufig beschriebener Bestandteil der Öffentlichkeitsbeteiligung ist die Vorhabenliste, die anstehende (Bau-)Vorhaben einer Kommune listet und zur frühzeitigen Information der Öffentlichkeit dient. Häufig genannte und einzuhaltende Beteiligungsprinzipien sind u.a. Transparenz, Barrierefreiheit sowie niedrigschwellige und aufsuchende Öffentlichkeitsbeteiligung, Frühzeitigkeit und Ergebnisoffenheit. Die untersuchten Leitlinien beinhalten keine Informationen zum Konfliktmanagement in der Öffentlichkeitsbeteiligung.

Gelegentlich wird auf die Mediation zur Anwendung in der Öffentlichkeitsbeteiligung bei Vorhaben, die besonders konflikträftig sind, hingewiesen.

Die Untersuchung öffentlicher Bauprojekte mit Öffentlichkeitsbeteiligung unter Anwendung von Beteiligungsleitlinien zeigt, dass häufig angewandte Methoden die Informationsveranstaltung und Bürgerversammlung darstellen. Beteiligungsworkstätten, Workshops, Foren, Konferenzen, Onlinebeteiligung sowie Gespräche, Interviews und Befragungen stellen zudem regelmäßig genutzte Beteiligungsmethoden dar. Vereinzelt werden auch speziellere Methoden wie der Runde Tisch genutzt. Zur Analyse der Verwendung spezifischer Methoden in Abhängigkeit bestimmter Bauprojektarten wurden Experteninterviews durchgeführt. Die Auswertung der Experteninterviews zeigt eine große Variation sowie eine häufige Kombination der Anwendung unterschiedlicher Methoden zu verschiedenen Bauprojektarten. Sie ermöglicht keine eindeutige Zuordnung von Methoden und Instrumente für die Öffentlichkeitsbeteiligung zu Bauprojektarten mit bestimmten Merkmalen. Oftmals werden jene Methoden und Instrumente zur Öffentlichkeitsbeteiligung gewählt, mit denen die Organisatoren einer Öffentlichkeitsbeteiligung (positive) Erfahrungen gemacht haben. Ein weiteres Kriterium ist die erwartete Teilnehmerzahl. Erfahrungswerte, die im Rahmen der Interviews identifiziert wurden, zeigen, dass auf der Beteiligungsintensitätsstufe Information und unabhängig von der Projektart eine Onlinebeteiligung sinnvoll ist. Um die Erreichbarkeit zu erhöhen eignen sich zusätzlich Informationsveranstaltungen oder Bürgerversammlungen. Auf der Beteiligungsintensitätsstufen Konsultation und Kooperation eignen sich Methoden in Form von Workshops und Konferenzen. Letztere sollten gewählt werden, wenn eine hohe Teilnehmerzahl aufgrund erhöhten Interesses von Seiten der Öffentlichkeit erwartet wird (häufig bei Großprojekten). Workshops finden auch häufig Anwendung, wenn explizit Ideen im Rahmen einer Projektentwicklung oder Nutzungsanalyse eines Vorhabens benötigt werden oder es direkt Betroffene gibt und mit diesen ein Vorhaben optimiert bzw. Vorhabenvarianten erstellt werden sollen.

Die Ergebnisse der durchgeführten Umfrage zu den Methoden und Instrumenten bestätigen größtenteils die Ergebnisse der Interviewauswertung. Zusätzlich wurde in der Umfrage die Mediation als ein geeignetes Verfahren für die Begleitung einer Öffentlichkeitsbeteiligung bei besonders konflikträftigen Bauvorhaben empfohlen. Der Runde Tisch, die Ortsbegehung, Dialoggruppen und Bürgerforen eignen sich ebenfalls zur Öffentlichkeitsbeteiligung bei konflikträftigen Vorhaben.

Die Ergebnisse der Untersuchungen dienen der Entwicklung eines Konfliktmanagementmodells, das Kommunen und private Investoren gleichermaßen berücksichtigt. Das entwickelte Modell gliedert sich in die Bestandteile Prozessschritte, Aufgaben und Grundprinzipien. Die Prozessschritte beschreiben eine Vorgehensweise zur Vorbereitung einer Öffentlichkeitsbeteiligung in Abhängigkeit der Konfliktrichtigkeit eines Bauvorhabens. Sie beinhalten jeweils unterschiedliche Aufgaben, wie z. B. die Akteursanalyse nach der VDI 7000 oder die Anwendung der Konfliktrichtigkeitsmatrix, die bei der Wahl der Beteiligungsintensität unterstützen kann. Zudem beschreibt das Modell in Form von Grundprinzipien, worauf es bei der Öffentlichkeitsbeteiligung bei Bau- und Infrastrukturprojekten ankommt. Sie wurden mittels der Untersuchungen identifiziert und anhand einer Hypothesenüberprüfung bestätigt.

## 6.2 Fazit

Die Untersuchungen vorhandener Leitlinien zur Öffentlichkeitsbeteiligung in Kommunen und deren Anwendung, die Auswertungen von Befragungen zu Bestandteilen der Öffentlichkeitsbeteiligung sowie die Identifikation von Konfliktursachen, konnten zur Entwicklung eines Konfliktmanagementmodells beitragen. Dieses Modell unterstützt Kommunen und private Investoren, eine Öffentlichkeitsbeteiligung zu planen und passende Formate, Methoden und Instrumente der Öffentlichkeitsbeteiligung zu wählen.

Zumeist hängt die Auswahl der Methoden bzw. Instrumente zur Öffentlichkeitsbeteiligung von der Erfahrung der Initiatoren und Durchführenden einer Öffentlichkeitsbeteiligung, der zu erwartenden Teilnehmerzahl und der Zielsetzung der Öffentlichkeitsbeteiligung ab. Eindeutige kausale Zusammenhänge zwischen einer bestimmten Methode bzw. eines bestimmten Instrumentes und einer optimalen Öffentlichkeitsbeteiligung mit reduziertem Konfliktpotential in Abhängigkeit einer Bauprojektart konnten nicht identifiziert werden. Dennoch zeigen die Untersuchungen, dass sich bestimmte Methoden und Instrumente auf einer jeweiligen Beteiligungsintensitätsstufe bewährt haben. Hierzu liefert das Modell eine Anleitung zur Auswahl der Beteiligungsintensitätsstufe und anwendbarer Methoden und Instrumente zur Öffentlichkeitsbeteiligung. Zudem wird eine Auswahl von Methoden und Instrumenten empfohlen, die sich für das Konfliktmanagement gut eignen. Dabei ist die Mediation als besonders gut geeignete Methode hervorzuheben. Des Weiteren gilt, es gewisse Grundprinzipien bei der Öffentlichkeitsbeteiligung einzuhalten, um

das Konfliktpotential zu reduzieren, wie z.B. Frühzeitigkeit, Transparenz sowie Darstellung und Format. Auch diese werden im Modell mit aufgeführt und erläutert.

### 6.3 Ausblick

Das Format einer anzusetzenden Öffentlichkeitsbeteiligung bei Bau- und Infrastrukturvorhaben hängt von vielen unterschiedlichen Parametern ab. Die entscheidenden Parameter für die Wahl der Beteiligungsintensitätsstufen sowie Methoden und Instrumente sind das Konfliktpotential und die Zielsetzung der Öffentlichkeitsbeteiligung sowie die zu erwartende Teilnehmerzahl bzw. Anzahl der Interessenten. Das Konfliktpotential kann wiederum von vielen unterschiedlichen möglichen Konfliktursachen abhängen. Hierzu wurden im bearbeiteten Forschungsprojekt mögliche Konfliktursachen identifiziert, die jedoch im Einzelnen keiner Bewertung, inwiefern sie das Konfliktpotential eines Bauvorhabens beeinflussen, unterliegen. U.U. ist eine Konfliktursache entscheidend für das gesamte Konfliktpotential eines Bauvorhabens und somit für die Wahl des Formats einer Öffentlichkeitsbeteiligung. Eine systematische Bewertung der Konfliktursachen in Abhängigkeit der Bauprojektart und dessen Rahmenbedingungen sollte in weiteren, folgenden Forschungen noch tiefergehend untersucht werden.

In diesem Forschungsprojekt wurden Methoden und Instrumente sowie Grundprinzipien, die das Konfliktmanagement in der Öffentlichkeitsbeteiligung unterstützen, anhand einer Umfrage und anhand untersuchter Leitlinien identifiziert. Dabei haben die Umfrageteilnehmer auf Basis eigener Erfahrungen jene Methoden und Instrumente genannt, die sie als am geeignetsten ansehen. Kausale Zusammenhänge, warum eine Methode oder ein Instrument sich für das Konfliktmanagement eignet, konnten dadurch nicht identifiziert werden. Auch konnten die durchgeführten Experteninterviews keinen detaillierten Aufschluss über die Anwendung bestimmter Methoden und Instrumente zum Konfliktmanagement liefern.

Das Konfliktmanagementmodell stellt dennoch eine systematische Vorgehensweise zur Wahl des Formats und passender Methoden und Instrumente für die Öffentlichkeitsbeteiligung bei Bau- und Infrastrukturvorhaben zur Verfügung und kann somit Kommunen und private Investoren bei der Organisation einer ÖB unterstützen. Die Anwendung des Modells in der Praxis war nicht Bestandteil des Forschungsprojekts. Der Einsatz des Konfliktmanagementmodells sollte deshalb noch in der Praxis validiert werden, auch um mögliche Verbesserungen oder Anpassungen des Modells vorzunehmen.

## 7 Literaturverzeichnis

**acatech - Deutsche Akademie der Technikwissenschaften** (Hg.) (2011): *Akzeptanz von Technik und Infrastrukturen*. Anmerkungen Zu Einem Aktuellen Gesellschaftlichen Problem. acatech - Deutsche Akademie der Technikwissenschaften. Berlin, Heidelberg: Springer Berlin Heidelberg (acatech Bezieht Position, 9). Online verfügbar unter <http://site.ebrary.com/lib/alltitles/docDetail.action?docID=10490071>.

**Arbter, Kerstin** (2011): *Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung*. Praxisleitfaden. Hg. v. Rita Trattnigg und Michael Kallinger. Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (Lebensministerium). Wien. Online verfügbar unter [http://www.partizipation.at/fileadmin/media\\_data/Downloads/Standards\\_OeB/praxisleitfaden\\_2011\\_72dpi\\_web.pdf](http://www.partizipation.at/fileadmin/media_data/Downloads/Standards_OeB/praxisleitfaden_2011_72dpi_web.pdf), zuletzt aktualisiert am 2011, zuletzt geprüft am 30.04.2018.

**Arbter, Kerstin; Handler, Martina; Purker, Elisabeth; Tappeiner, Georg; Trattnigg, Rita** (2005): *Das Handbuch Öffentlichkeitsbeteiligung*. Die Zukunft gemeinsam gestalten. Hg. v. Österreichische Gesellschaft für Umwelt und Technik (ÖGUT) und Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (Lebensministerium). Wien. Online verfügbar unter [http://www.oegut.at/downloads/pdf/part\\_hb-oeff-beteiligung.pdf](http://www.oegut.at/downloads/pdf/part_hb-oeff-beteiligung.pdf), zuletzt geprüft am 28.09.2015.

**Baumgarten, Britta; Rucht, Dieter** (2013): *Stuttgart 21. Ein Großprojekt zwischen Protest und Akzeptanz*. Die Protestierenden gegen "Stuttgart 21" - einzigartig oder typisch?

**Beck, Reinhilde; Schwarz, Gotthart** (2008): *Konfliktmanagement*. Grundlagen und Strategien. 3., überarb., erw. Aufl. Augsburg: ZIEL (Blaue Reihe : SozialManagement Praxis).

**Becke, Ana Belle; Hartmann, Franz; Hermann, Christoph; Heyne, Lea; Hoefft, Christoph; Kopp, Julia; Marg, Stine** (2011): *Die Proteste gegen den Flughafen Berlin Brandenburg (BER/BBi)*. Göttinger Institut für Demokratieforschung. Online verfügbar unter [http://www.demokratie-goettingen.de/content/uploads/2011/08/Studie\\_BBI\\_Zusammenfassung.pdf](http://www.demokratie-goettingen.de/content/uploads/2011/08/Studie_BBI_Zusammenfassung.pdf), zuletzt geprüft am 05.12.2017.

**Benighaus, Christina** (Hg.) (2016): *Bürgerbeteiligung*. Konzepte und Lösungswege für die Praxis. Frankfurt am Main: Wolfgang Metzner Verlag.

- Bentele, Günter; Bohse, Reinhard; Hitschfeld, Uwe** (2015): *Akzeptanz in der Medien- und Protestgesellschaft*. Zur Debatte um Legitimation, öffentliches Vertrauen, Transparenz und Partizipation. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden. Online verfügbar unter <http://dx.doi.org/10.1007/978-3-658-06167-8>.
- Bernedo Schneider, Gordon** (2010): *Wenn Agenten sich streiten*. Ein Agentenmodell zur Erforschung sozialer Konflikte. Kassel: Kassel University Press.
- Bertelsmann Stiftung** (2011): *Bürgerbeteiligung*. Wir machen mit! Wie Bürger Entscheidungen aktiv mitgestalten. In: *Change*, S. 1–76. Online verfügbar unter <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/change-22011-buergerbeteiligung/>, zuletzt geprüft am 08.02.2017.
- Bertelsmann Stiftung** (2014): *Bürgerbeteiligung stärkt die repräsentative Demokratie*. Bertelsmann Stiftung. Online verfügbar unter <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/presse/pressemitteilungen/pressemitteilung/pid/buergerbeteiligung-staerkt-die-repraesentative-demokratie/>, zuletzt aktualisiert am 2014, zuletzt geprüft am 12.04.2017.
- Bimesdörfer, Kathrin; Richwien, Martina; Schrögel, Philipp; Zahrnt, Dominik** (2016): *Werkzeugkasten Dialog und Beteiligung*. Ein Leitfaden zur Öffentlichkeitsbeteiligung. Hg. v. Ministerium für Wirtschaft, Energie, Industrie, Mittelstand und Handwerk des Landes NRW. Düsseldorf. Online verfügbar unter [https://www.dialog-schafft-zukunft.nrw.de/fileadmin/user\\_upload/slider/Werkzeugkasten\\_Dialog\\_und\\_Beteiligung\\_Modifikation\\_03-2016.pdf](https://www.dialog-schafft-zukunft.nrw.de/fileadmin/user_upload/slider/Werkzeugkasten_Dialog_und_Beteiligung_Modifikation_03-2016.pdf), zuletzt aktualisiert am März 2016, zuletzt geprüft am 10.07.2017.
- Bischoff, Ariane; Selle, Klaus; Sinning, Heidi** (2007): *Informieren, Beteiligen, Kooperieren*. Kommunikation in Planungsprozessen. Eine Übersicht zu Formen, Verfahren und Methoden. Völlig überarb. und erw. Neuaufl., unveränd. Nachdr. Dortmund: Rohn (Kommunikation im Planungsprozess, Bd. 1).
- BMJV** (2016): *Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG)*. Hg. v. Juris GmbH, Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz. Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz. Online verfügbar unter <https://www.gesetze-im-inter-net.de/vwvfg/BJNR012530976.html#BJNR012530976BJNG002100310>, zuletzt aktualisiert am 18.07.2016, zuletzt geprüft am 13.03.2017.

**BMVI** (2014): *Handbuch für eine gute Bürgerbeteiligung*. Planung von Großvorhaben im Verkehrssektor. Hg. v. Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI). Berlin. Online verfügbar unter [http://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/VerkehrUndMobilitaet/handbuch-buergerbeteiligung.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/VerkehrUndMobilitaet/handbuch-buergerbeteiligung.pdf?__blob=publicationFile), zuletzt geprüft am 28.09.2015.

**Bödeker, Sebastian** (2012): *Soziale Ungleichheit und politische Partizipation in Deutschland*. Grenzen politischer Gleichheit in der Bürgergesellschaft. Hg. v. Otto Brenner Stiftung. Frankfurt (Main). Online verfügbar unter [http://www.soziokultur.de/bsz/sites/default/files/file/2012\\_02\\_07\\_Boedeker\\_AP\\_01.pdf](http://www.soziokultur.de/bsz/sites/default/files/file/2012_02_07_Boedeker_AP_01.pdf), zuletzt aktualisiert am April 2012, zuletzt geprüft am 24.07.2017.

**Braun, Bruno O.** (2012): *Infrastruktur für unsere Zukunft - Gesellschaftlich tragfähige Lösungen entwickeln*. VDI-Zukunftskongress 2012. Unter Mitarbeit von Volker Kefer, Johann-Dietrich Wörner, Frank Brettschneider, Wolfgang Feldwisch, Christoph Hubig, Willi Fuchs et al. Hg. v. Verein Deutscher Ingenieure. Düsseldorf, zuletzt geprüft am 12.05.2017.

**Breidenbach, Stephan; Gläßer, Ulla; Kirchhoff, Lars** (2005): *Commercial Dispute Resolution*. Konfliktbearbeitungsverfahren im Vergleich. Hg. v. PwC Deutsche Revision AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft. Frankfurt (Main). Online verfügbar unter <http://inkovema.de/wp-content/uploads/2014/09/PwC-2005.pdf>, zuletzt geprüft am 30.09.2015.

**Brettschneider, Frank** (2011): *Kommunikation und Meinungsbildung bei Großprojekten*. Online verfügbar unter <http://www.bpb.de/apuz/59719/kommunikation-und-meinungsbildung-bei-grossprojekten?p=all>, zuletzt geprüft am 21.03.2018.

**Brettschneider, Frank; Schuster, Wolfgang** (2013): *Stuttgart 21*. Ein Großprojekt zwischen Protest und Akzeptanz. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden. Online verfügbar unter <http://dx.doi.org/10.1007/978-3-658-01380-6>, zuletzt geprüft am 30.04.2018.

**Bundestag** (2013): *Gesetz zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinheitlichung von Planfeststellungsverfahren (PIVereinHG)*. PIVereinHG. Bundestag. Online verfügbar unter [https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/text.xav?SID=&tf=xaver.component.Text\\_0&toctf=&qmf=&hlf=xaver.component.Hitlist\\_0&bk=bgbl&start=%2F%2F\\*%5B%40node\\_id%3D%27176844%27%5D&skin=p](https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/text.xav?SID=&tf=xaver.component.Text_0&toctf=&qmf=&hlf=xaver.component.Hitlist_0&bk=bgbl&start=%2F%2F*%5B%40node_id%3D%27176844%27%5D&skin=p)

df&tlevel=-2&nohist=1, zuletzt aktualisiert am 31.05.2013, zuletzt geprüft am 10.03.2017.

**Cobley, Paul** (Hg.) (2006): *Communication theories*. Critical concepts in media and cultural studies. London u.a: Routledge (Critical concepts in media and cultural studies).

**Coleman, James S.** (1957): *Community conflict*. Michigan: University of Michigan.

**Cornelius, Sabrina; Dehoust, Eva; Häfner, Carolin** (2013): *Man kann verlieren, aber wernicht kämpft, hat schon verloren!* Fragen an Franz Schmider von der Badischen Zeitung. Wiesbaden: Springer VS (2013).

**Danielzyk, Rainer** (2014): *Raumordnungsverfahren*. Chance für eine frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Planung von Infrastrukturprojekten. Hg. v. ARL Verlag. Hannover.

**Ebert, Sebastian** (2013): *Zielsetzung, Geltungsbereich und Funktionen des Planungssystems*. Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Online verfügbar unter <https://www.arl-net.de/commin/planning-germany/13-zielsetzung-geltungsbereich-und-funktionen-des-planungssystems>, zuletzt aktualisiert am 11.12.2013, zuletzt geprüft am 17.02.2017.

**Energie Agentur NRW** (2014): *Windenergievorhaben und Akzeptanz*. Bürgerbeteiligung am Planungsverfahren als integratives Projektmanagement. Unter Mitarbeit von Simon Trockel. Hg. v. Energie Agentur NRW. Online verfügbar unter <http://www.energiesdialog.nrw.de/wp-content/uploads/2015/03/EA.NRW-Windenergievorhaben-und-Akzeptanz-2015.pdf>, zuletzt geprüft am 07.03.2018.

**Ewen, Christop** (2012): *Wahr oder unwahr? Zum Umgang mit Fachfragen in der gesellschaftlichen Auseinandersetzung um Flughäfen*. Wiesbaden: Springer VS.

**Ewen, Christoph; Gabriel, Oscar W.; Ziekow, Jan** (2013): *Bürgerdialog bei der Infrastrukturplanung: Erwartungen und Wirklichkeit*: Nomos.

**Feindt, Peter H.; Saretzki, Thomas** (2010): *Umwelt- und Technikkonflikte*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften / GWV Fachverlage GmbH Wiesbaden. Online verfügbar unter <http://dx.doi.org/10.1007/978-3-531-92354-3>.

- Freimuth, Joachim; Barth, Thomas** (Hg.) (2014): *Handbuch Moderation*. Konzepte, Anwendungen und Entwicklungen. 1. Aufl. Göttingen: Hogrefe. Online verfügbar unter <http://elibrary.hogrefe.de/9783840923753/U1>, zuletzt geprüft am 30.04.2018.
- Friedemann, Schulz von Thun** (2018): *Störungen und Klärungen*. Allgemeine Psychologie der Kommunikation. 55. Auflage, Originalausgabe. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt Taschenbuch Verlag (Rororo, 17489).
- Fürst, Dietrich; Scholles, Frank** (2008): *Handbuch Theorien und Methoden der Raum- und Umweltplanung*. 3., vollst. überarb. Aufl. Dortmund: Rohn.
- Geckler, Dieter** (2013): *Projektlebenszyklus und Projektphasen*. In: Nino Grau und Reinhard Wagner (Hg.): *Basiswissen Projektmanagement*. Grundlagen der Projektarbeit, Bd. 1. Düsseldorf: Symposion Publishing (1), S. 45–64.
- Giegel, Hans-Joachim** (Hg.) (1998): *Konflikt in modernen Gesellschaften*. Gesellschaftstheorie und Konfliktsoziologie. 1. Aufl. Frankfurt (Main): Suhrkamp.
- Glaser, Barney G.; Strauss, Anselm L.; Paul, Axel T.** (2008): *Grounded theory*. Strategien qualitativer Forschung. 1. Nachdr. der 2., korrigierten Aufl. Bern: Huber (Gesundheitswissenschaften Methoden).
- Glasl, Friedrich** (2013): *Konfliktmanagement*. Ein Handbuch für Führungskräfte, Beraterinnen und Berater. 11. Aufl. Stuttgart: Haupt Verlag Bern, Geistelsleben Stuttgart.
- Gobert, Jonas** (2016): *Widerstand gegen Großprojekte*. Rahmenbedingungen, Akteure und Konfliktverläufe. 1. Aufl. 2016 (essentials). Online verfügbar unter <http://dx.doi.org/10.1007/978-3-658-12309-3>, zuletzt geprüft am 30.04.2018.
- Gutknecht, Stefanie** (2013): *vhw-Kommunikationshandbuch*. Praxisbezogene Kommunikation mit den Milieus der Stadtgesellschaft. 1. Aufl. Bonn: vhw-Dienstleistung (Vhw-Schriftenreihe, 4).
- Haghsheno, Shervin; Münzl, Nils; Schilling Miguel, Ana** (2016): *Analyse und Bewertung der Nachfrage nach Außergerichtlicher Streitbeilegung im Bauwesen*. In: Claus Jürgen Diederichs und Birgit Miedl (Hg.): *Schriftenreihe der DGA-Bau Nr. 2*. 2. Kongress der DGA-Bau am 22.04.2016: Förderung der Außergerichtlichen Streitbeilegung im Bauwesen. 1. Auflage. Berlin: DGA-Bau.
- Haghsheno, Shervin; Schilling Miguel, Ana** (2018): *Ursachen der Bevorzugung von Gerichtsverfahren gegenüber der außergerichtlichen Streitbeilegung durch*

*Streitparteien im Bauwesen*. Online verfügbar unter [https://www.tmb.kit.edu/download/Ursachen\\_der\\_Bevorzugung\\_von\\_Gerichtsverfahren\\_Forschungsbericht.pdf](https://www.tmb.kit.edu/download/Ursachen_der_Bevorzugung_von_Gerichtsverfahren_Forschungsbericht.pdf), zuletzt geprüft am 21.01.2019.

**Haldenwang, Klaus** (2012): *Die Rolle der Anhörung bei Genehmigungsverfahren: Der Zorn des unerörterten Bürgers*. 2. Aufl. Wiesbaden: Springer VS.

**Hammacher, Peter; Erzigkeit, Ilse; Sage, Sebastian** (2018): *So funktioniert Mediation im Planen + Bauen*. Praxis der Konfliktbearbeitung ohne Gericht. 4. Auflage. Wiesbaden, Germany: Springer Vieweg.

**Hradil, S.** (2005): *Soziale Ungleichheit in Deutschland*. 8. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

**Karmasin, Matthias; Rath, Matthias; Thomaß, Barbara** (Hg.) (2013): *Normativität in der Kommunikationswissenschaft*. Wiesbaden, s.l.: Springer Fachmedien Wiesbaden (SpringerLink). Online verfügbar unter <http://dx.doi.org/10.1007/978-3-531-19015-0>.

**Kellner, Hedwig** (1999): *Konflikte verstehen, verhindern, lösen*. Konfliktmanagement für Führungskräfte. München: Hanser.

**Kerkhoff, Christof** (2014): *Standortbezogene Akzeptanzprobleme in der deutschen Industrie und Technologiepolitik*. Zukünftige Herausforderungen der Energiewende. Unter Mitarbeit von Christof Kerkhoff. Hg. v. Verein Deutscher Ingenieure. Online verfügbar unter <https://m.vdi.de/presse/publikationen/publikationen-details/pubid/standortbezogene-akzeptanzprobleme-in-der-deutschen-industrie-und-technologiepolitik-zukuenftige-h/>, zuletzt geprüft am 19.04.2018.

**Knebel, Alexander** (2016): *Repräsentative Umfrage: Weiterhin Rückenwind für Erneuerbare Energien*. Agentur für Erneuerbare Energien. Online verfügbar unter <https://www.unendlich-viel-energie.de/themen/akzeptanz-erneuerbarer/akzeptanz-umfrage/repraesentative-umfrage-weiterhin-rueckenwind-fuer-erneuerbare-energien>, zuletzt aktualisiert am 23.09.2016, zuletzt geprüft am 23.04.2018.

**Konieczek-Woger, Magdalena; Köppel, Jacob** (2016): *Für wen planen wir? Analyse und Vergleich zweier Planungskontroversen*. Ursache und mögliche Handlungsstrategien. Hg. v. Technische Universität Berlin. Institut für Stadt- und Regionalplanung. Online verfügbar unter [https://depositonce.tu-berlin.de/bitstream/11303/5245/3/konieczek-woger\\_koepfel.pdf](https://depositonce.tu-berlin.de/bitstream/11303/5245/3/konieczek-woger_koepfel.pdf), zuletzt geprüft am 05.12.2017.

**Krumme, Jan-Hendrik** (2017): *Gemeinde*. Unter Mitarbeit von Prof. Dr. Isabella Proeller, Tobias Krause, Prof. Dr. Wolfgang Eggert, Steffen Minter. Hg. v. Springer Gabler Verlag. Gabler Wirtschaftslexikon. Gabler Wirtschaftslexikon. Online verfügbar unter <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Archiv/6790/gemeinde-v13.html>, zuletzt geprüft am 13.03.2017.

**Lewis A. Coser** (1965): *Theorie sozialer Konflikte*. Neuwied.

**Mauch, Siegfried** (2014): *Bürgerbeteiligung*. Führen und Steuern von Beteiligungsprozessen. 1. Aufl. s.l.: Richard Boorberg Verlag GmbH Co KG (Führungsakademie Baden-Württemberg). Online verfügbar unter <http://gbv.ebib.com/patron/FullRecord.aspx?p=1826946>.

**Mayring, Philipp** (2015): *Qualitative Inhaltsanalyse*. Grundlagen und Techniken. 12., überarb. Aufl. Weinheim: Beltz (Beltz Pädagogik). Online verfügbar unter [http://content-select.com/index.php?id=bib\\_view&ean=9783407293930](http://content-select.com/index.php?id=bib_view&ean=9783407293930), zuletzt geprüft am 30.04.2018.

**Meyer-Oldenburg** (2002): *Planen im Diskurs*. Konfliktmanagement und Kooperation am Beispiel der kommunalen Landschaftsplanung. Technische Universität München, München. Fakultät Wissenschaftszentrum Weihenstephan für Ernährung, Landnutzung und Umwelt. Online verfügbar unter <https://d-nb.info/965204960/34>, zuletzt geprüft am 06.03.2018.

**Münzl, Nils; Heck, Raphael; Haghsheno, Shervin** (2016): *Einfluss von Konfliktbearbeitungsstrategien auf das Gelingen von Bau- und Infrastrukturprojekten - eine Analyse der Richtlinie VDI 7000*. In: Rainer Schach und Peter Jehle (Hg.): 27. BBB-Assistententreffen. Fachkongress der wissenschaftlichen Mitarbeiter der Bereiche Baubetrieb, Bauwirtschaft und Bauverfahrenstechnik : 18. bis 20. Mai 2016, Institut für Baubetriebswesen, Technische Universität Dresden. Dresden: Technische Universität Dresden, Fakultät Bauingenieurwesen, Institut für Baubetriebswesen, S. 179–190, zuletzt geprüft am 21.11.2016.

**Nanz, Patrizia; Fritsche, Miriam** (2012): *Handbuch Bürgerbeteiligung*. Verfahren und Akteure, Chancen und Grenzen. Leck: CPI books GmbH.

**Neumann, W. Baitinger, C.** (2014): *Die Bürger: nur lästige Einwender oder ernst zu nehmende Mitentscheider? Zu den Vorstellungen des Vereins Deutscher Ingenieure (VDI) und der VDI 7000*. Hg. v. BUND NRW e.V. Düsseldorf.

**Nödl, Michael** (2012): *Konflikte bei landwirtschaftlichen Bauvorhaben - wie sie vermeiden, wie mit ihnen umgehen?* Online verfügbar unter <http://docplayer.org/12651274-Konflikte-bei-landwirtschaftlichen-bauvorhaben-wie-sie-vermeiden-wie-mit-ihnen-umgehen.html>, zuletzt geprüft am 29.11.2012.

**Pott, Werner; Dahlhoff, Willi; Kaniffka, Rolf; Rath, Heike Dagmar** (2011): *HOAI - Honorarordnung für Architekten und Ingenieure- Kommentar 9.* überarbeitete und erweiterte. Köln.

**DIN 69901-2**, 2009-02: *Projektmanagement - Projektmanagementsysteme.*

**Ralf Dahrendorf** (1961): *Gesellschaft und Freiheit: Zur soziologischen Analyse der Gegenwart.* Sammlung Piper: Probleme und Ergebnisse der modernen Wissenschaft. München: Sammlung Piper.

**Rau, Irina; Zoellner, Jan** (2010): *Aktivität und Teilhabe - Akzeptanz Erneuerbarer Energien durch Beteiligung steigern.* Unter Mitarbeit von Katrin Nolting, Johannes Rupp und Dorothee Keppler. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit. Magdeburg. Online verfügbar unter [https://www.tu-berlin.de/fileadmin/f27/PDFs/Forschung/Abschlussbericht\\_Aktivitaet\\_Teilhabe\\_format.pdf](https://www.tu-berlin.de/fileadmin/f27/PDFs/Forschung/Abschlussbericht_Aktivitaet_Teilhabe_format.pdf), zuletzt geprüft am 05.12.2017.

**Regener, Maren** (2010): *Umweltbelange in der Öffentlichkeitsbeteiligung – eine Bestandsaufnahme.* In: *Standort* 34 (3), S. 97–102. DOI: 10.1007/s00548-010-0143-z.

**Rehmet, Frank** (2016): *Bürgerbegehrenbericht 2016.* Unter Mitarbeit von Volker Mitendorf, Ergün Malci, Andre Schmale, Neelke Wagner, Anne Dänner. Hg. v. Mehr Demokratie e.V. Philipps-Universität Marburg Forschungsstelle Bürgerbeteiligung und direkte Demokratie, Bergische Universität Wuppertal Institut für Demokratie- und Partizipationsforschung. Berlin. Online verfügbar unter [https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/2016-06-16\\_BB-Bericht2016.pdf](https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/2016-06-16_BB-Bericht2016.pdf), zuletzt geprüft am 29.05.2016.

**Reinecke, Sven** (2008): *Marktkommunikation — Wie Paul Watzlawick sie sehen würde.* In: *Mark Rev St. Gallen* 25 (1), S. 4–8. DOI: 10.1007/s11621-008-0002-5.

**Renner, Mechthild** (2007): *Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger an der Stadtentwicklung - ein Überblick mit Beispielen aus Projekten.* In: *Informationen zur Raumentwicklung* 2007 (1).

**Rosner, Siegfried; Winheller, Andreas** (2012): *Mediation und Verhandlungsführung*. Theorie und Praxis des wertschöpfenden Verhandeln - nicht nur in Konflikten. 1. Aufl. München u.a.: Hampp (Systemische Organisationsberatung und Aktionsforschung, 4).

**RWE** (2017): *Partizipation - aber wie?* Bürgerbeteiligung in der Kontroverse. Online verfügbar unter [http://www.rwe.com/web/cms/de/1701498/rwe/verantwortung/verantwortungsvolle-unternehmensfuehrung/8-partizipation-aber-wie/#anchor\\_1710926](http://www.rwe.com/web/cms/de/1701498/rwe/verantwortung/verantwortungsvolle-unternehmensfuehrung/8-partizipation-aber-wie/#anchor_1710926), zuletzt geprüft am 07.03.2018.

**Sander, Uwe; Gross, Friederike von; Hugger, Kai-Uwe** (2008): *Handbuch Medienpädagogik*. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss. Online verfügbar unter <http://dx.doi.org/10.1007/978-3-531-91158-8>.

**Schwab, Joachim** (2015): *Leitfaden für eine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung*. §25 Abs. 3 VwVfG.

**Sinus-Institut** (2017): *Sinus-Milieus Deutschland*. Hg. v. Sinus-Institut. Sinus-Institut. Online verfügbar unter <https://www.sinus-institut.de/sinus-loesungen/sinus-milieus-deutschland/>, zuletzt aktualisiert am 2017, zuletzt geprüft am 28.08.2018.

**Sinus-Institut** (2018): *Sinus*. Markt- und Sozialforschung. Sinus-Institut. Online verfügbar unter <https://www.sinus-institut.de/ueber-uns/profil/>, zuletzt aktualisiert am 2018, zuletzt geprüft am 28.08.2018.

**Söfker, Wilhelm** (2016): *Baugesetzbuch*. Mit Immobilienwertermittlungsverordnung, Baunutzungsverordnung, Planzeichenverordnung, Raumordnungsgesetz, Raumordnungsverordnung [mit Änderung durch das Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz]; Textausgabe mit ausführlichem Sachverzeichnis und einer Einführung. Sonderausgabe, 48. Auflage, Stand: 01. Januar 2016. München: Deutscher Taschenbuch Verlag (dtv Beck-Texte im dtv, 5018).

**Staatsministerium Baden-Württemberg, Stabsstelle für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung** (Hg.) (2014): *Leitfaden für eine neue Planungskultur*. Stuttgart. Online verfügbar unter [https://beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/beteiligungsportal/StM/140717\\_Planungsleitfaden.pdf](https://beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/beteiligungsportal/StM/140717_Planungsleitfaden.pdf), zuletzt geprüft am 30.09.2015.

**Stuttgarter Nachrichten** (2017): *S21-Gegner: Bahn hat Risiko unterschätzt*. Hg. v. Stuttgarter Nachrichten. Online verfügbar unter <http://www.stuttgarter-nachrichten.de/inhalt.nach-sperrung-der-rheintalbahn-s-21-gegner-werfen-bahn-zu-hohe>

risikobereitschaft-vor.0b977113-9ff7-4eb6-a197-07cec160b7df.html, zuletzt geprüft am 05.12.2017.

**Thießen, Friedrich** (2012): *Grenzen der Demokratie*. Die gesellschaftliche Auseinandersetzung bei Großprojekten. 2. Aufl. 2012. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. Online verfügbar unter <http://dx.doi.org/10.1007/978-3-531-19682-4>.

**Thorsten Bonacker** (Hg.) (2005): *Sozialwissenschaftliche Konflikttheorien: Einleitung und Überblick*. Friedens- und Konfliktforschung: Sozialwissenschaftliche Konflikttheorien. Eine Einführung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (5).

**VDI** (2019): *Die VDI 7000 - auf einen Blick*. Hg. v. Verein Deutscher Ingenieure. Online verfügbar unter <https://www.vdi.de/wirtschaft-politik/fruehe-oeffentlichkeitsbeteiligung/die-vdi-7000-auf-einen-blick/>, zuletzt aktualisiert am 2019, zuletzt geprüft am 04.01.2019.

**VDI 7000**, 2015-01: *VDI 7000 - Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung*, zuletzt geprüft am 26.06.2017.

**Vetter, Angelika; Bauknecht, Jürgen** (2013): *Bürgerbeteiligung aus Sicht der Beteiligten*. Hg. v. Universität Hohenheim. Institut für Sozialwissenschaften. Stuttgart. Online verfügbar unter [http://www.heidelberg.de/site/Heidelberg\\_ROOT/get/documents\\_E179452361/heidelberg/Objektdatenbank/12/PDF/12\\_pdf\\_Buergerbeteiligung\\_aus\\_Sicht\\_der\\_Beteiligten.pdf](http://www.heidelberg.de/site/Heidelberg_ROOT/get/documents_E179452361/heidelberg/Objektdatenbank/12/PDF/12_pdf_Buergerbeteiligung_aus_Sicht_der_Beteiligten.pdf), zuletzt aktualisiert am 2013, zuletzt geprüft am 30.04.2018.

**Voss, Gregor** (2017): *Der Bürger als Impulsgeber*. In: *Bundesbaublatt 2017* (7-8), S. 34–38, zuletzt geprüft am 07.10.2017.

**Wegweiser Bürgerbeteiligung** (2016): *Zukunft der Bürgerbeteiligung*. Unter Mitarbeit von Eva-Maria Antz, Dr. Christoph Hüttig, Ulrich Rüttgers, Tim Strehlau. Online verfügbar unter <https://www.buergergesellschaft.de/mitentscheiden/grundlagen-leitlinien/grundlagen/zukunft-der-buergerbeteiligung/>, zuletzt aktualisiert am 2016, zuletzt geprüft am 04.07.2017.

**ZSV** (2014): *Verwaltungsvorschrift der Landesregierung zur Intensivierung der Öffentlichkeitsbeteiligung in Planungs- und Zulassungsverfahren (VwV Öffentlichkeitsbeteiligung)*. VwV Öffentlichkeitsbeteiligung. BW Landesregierung. Online verfügbar unter <https://beteiligungsportal.baden->

---

wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/beteiligungsportal/StM/131217\_VwV-Oeffentlichkeitsbeteiligung.pdf, zuletzt aktualisiert am 2013, zuletzt geprüft am 21.07.2017.

## Anhang 1 - Auswahl der zu untersuchenden Methoden

Tabelle 13: Untersuchung zu Nennungen von Methoden und Instrumenten der Beteiligungsintensitätsstufe *Information* in unterschiedlichen Quellen

	Methode/Instrument	Quellen				
		A	B	C	D	E
Information	Aushang	-	-	+	-	-
	Auslegung Pläne	-	-	-	+	-
	Ausstellung	-	-	+	-	-
	Bürgerpanel	-	+	-	-	+
	Bürgerversammlung	+	-	+	-	-
	Informationsflyer	-	-	+	+	-
	Informationsstand	-	-	-	+	-
	Internet-Forum	+	-	+	+	-
	Newsletter (Online)	-	-	-	+	-
	Presseaussendung/-konferenz	-	-	+	+	-
	Roadshow	-	-	+	-	-
	Themenbrief	-	-	-	+	-
	Zeitungsbeilage	-	-	+	-	-

Tabelle 14: Untersuchung zu Nennungen von Methoden und Instrumenten der Beteiligungsintensitätsstufe *Konsultation* in unterschiedlichen Quellen

	Methode/Instrument	Quellen				
		A	B	C	D	E
Konsultation	21st Century Town Meeting	-	+	-	-	+
	Aktivierende Befragung	+	-	+	+	+
	Auftaktveranstaltung	-	-	-	+	-
	Begutachtungsverfahren	-	-	+	-	-
	Bürgerbüro	-	-	-	+	-
	Bürgerform	-	+	-	-	+
	Bürgerversammlung	+	-	+	-	-
	Deliberative Polling	-	+	-	-	+
	Expertenhearing	-	-	-	+	-
	Fachvortrag	-	-	-	+	-
	Fokusgruppen	-	-	+	+	+
	Gemeinsame Faktenklärung	-	-	-	+	-
	Internet-Blog	-	-	-	+	+
	Internet-Forum	+	-	+	+	+
	Interviews (qualitativ)	-	-	-	+	-
	Konsensus-Konferenz/ Bürgerkonferenz	+	+	+	-	+
	Open Space Konferenz	+	+	+	-	-
	Ortsbegehung	-	-	-	+	-
	Podiumsdiskussion	-	-	-	+	-
	Schriftliche Anhörungen	-	-	-	-	+
Social Media	-	-	-	+	-	
World Café	-	+	+	-	-	

Tabelle 15: Untersuchung zu Nennungen von Methoden und Instrumenten der Beteiligungsintensitätsstufe *Kooperation* in unterschiedlichen Quellen

	Methode/Instrument	Quellen				
		A	B	C	D	E
Kooperation	Bürgerrat (Wisdom Council)	-	+	+	-	+
	Appreciative Inquiry	-	+	-	-	+
	Bürgergutachten/Planungszelle	+	+	+	-	+
	Charrette	-	+	-	-	+
	Konsensus-Konferenz/ Bürgerkonferenz	+	+	+	-	+
	Mediation	+	+	+	-	+
	Online-Dialog	-	-	-	+	-
	Open Space Konferenz	+	+	+	+	+
	Planning for Real	-	+	-	-	+
	Runder Tisch	+	-	+	+	+
	SUP* am runden Tisch	+	-	+	-	-
	Szenario-Workshop/ Szenario-Konferenz	-	+	-	+	+
	World Café	-	+	+	+	+
	Zukunftskonferenz/ Anwohnerkonferenz	+	+	+	+	+
	Zukunftswerkstatt	+	+	+	+	-

## Anhang 2 - Bekanntheit der ausgewählten Methoden

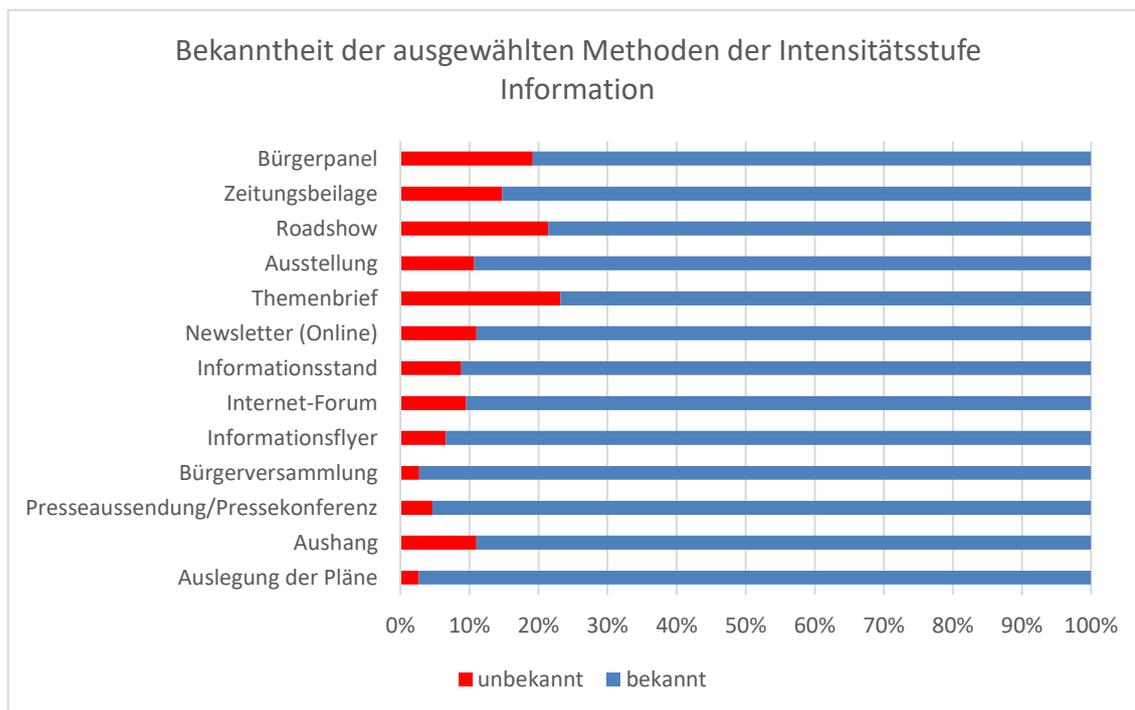


Abbildung 69: Bekanntheit der ausgewählten Methoden der Intensitätsstufe Information bei den Umfrageteilnehmern (Teilnehmer 114)

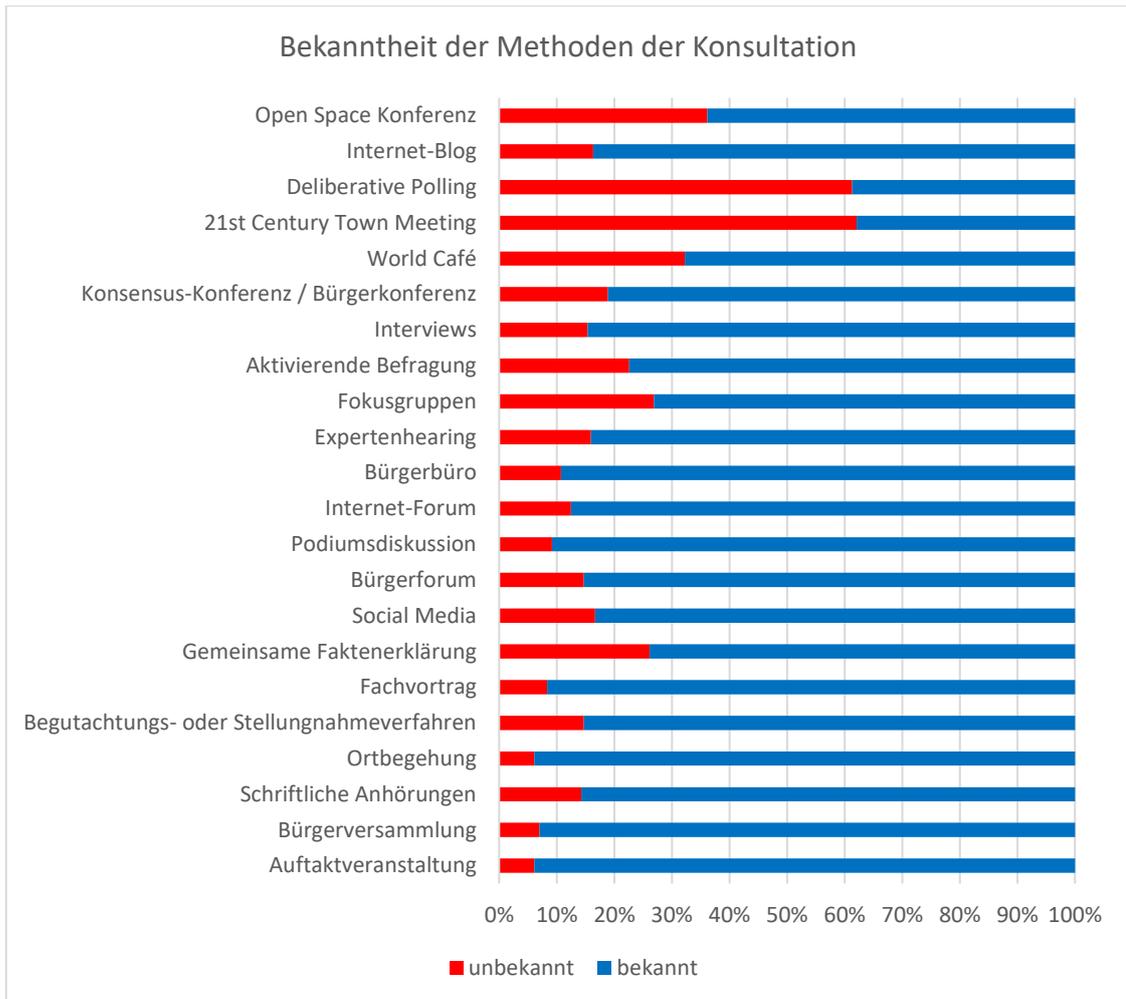


Abbildung 70: Bekanntheit der ausgewählten Methoden der Intensitätsstufe Konsultation bei den Umfrageteilnehmern (Teilnehmer 104)

# Anhang 3 - Umfrage zur Öffentlichkeitsbeteiligung bei Bau- und Infrastrukturprojekten

## Umfrage zur Öffentlichkeitsbeteiligung bei Bau- und Infrastrukturprojekten

### Seite 1

Bei der Öffentlichkeitsbeteiligung bei Bau- und Infrastrukturprojekten wird allgemein zwischen verschiedenen Anspruchsgruppen unterschieden. Unter Anspruchsgruppen sind die verschiedenen Akteure gemeint, die an der Öffentlichkeitsbeteiligung mitwirken.

#### 1. Welcher Anspruchsgruppe ordnen Sie sich am ehesten zu? \*

- Kommune/Stadt
- Industrieunternehmen
- Energieversorgungsunternehmen
- Bauunternehmen
- Verkehrsunternehmen
- Planer
- Projektsteuerer
- Immobilienentwickler
- Verbände/Vereine/Sonstige Organisationen
- Mediator/Prozessbegleiter/Berater
- Sonstige

### Seite 2

In der Literatur wird zwischen drei verschiedenen Intensitätsstufen der Öffentlichkeitsbeteiligung unterschieden:

1. "Information": Sie soll die betroffenen Bürger über ein bevorstehendes Projekt informieren.
2. "Konsultation": Auf dieser Intensitätsstufe wird das Meinungsbild der Öffentlichkeit zu einem Vorhaben ermittelt, indem diese bzgl. ihren Meinungen, Erwartungen oder Befürchtungen befragt werden.
3. "Kooperation": In dieser Intensitätsstufe kann die Öffentlichkeit bei Vorhaben mitgestalten. Hierbei wirkt sie auch bei der Erarbeitung von Entscheidungsprozessen mit.









**Seite 6**

Auf den vorherigen Seiten sind neben den »traditionellen« Methoden (z.B. Aushang, Bürgerversammlung, Ortsbegehung, Runder Tisch) auch viele onlinegestützte Methoden (z.B. Newsletter, Internet-Forum, Social Media, Online-Dialog) aufgelistet worden.

9. **Welche neue Möglichkeiten eröffnet Ihrer Einschätzung nach das Internet, die Bürger an der Öffentlichkeitsbeteiligung teilnehmen zu lassen?**

Einige Methoden und Werkzeuge sind im Verhältnis Aufwand zur Zielerreichung besser geeignet als andere Methoden und Werkzeuge.

10. **Nennen Sie bitte die Methoden und Werkzeuge, die Ihrer Meinung nach für die Intensitätsstufe "Information" im Verhältnis Aufwand zur Zielerreichung am besten geeignet sind.**

11. **Nennen Sie bitte die Methoden und Werkzeuge, die Ihrer Meinung nach für die Intensitätsstufe "Konsultation" im Verhältnis Aufwand zur Zielerreichung am besten geeignet sind.**

12. Nennen Sie bitte die Methoden und Werkzeuge, die Ihrer Meinung nach für die Intensitätsstufe "Kooperation" im Verhältnis Aufwand zur Zielerreichung am besten geeignet sind.

Mit der Öffentlichkeitsbeteiligung wird unter anderem das Ziel verfolgt, Konflikte frühzeitig zu erkennen und zu entschärfen.

13. Welche Methoden und Werkzeuge haben sich zur Konfliktbehandlung im Zusammenhang von Bauprojekten und Öffentlichkeitsbeteiligung nach Ihren Erfahrungen am besten bewährt?

**15. Wie schätzen Sie aus eigener Erfahrung folgende Bauprojekte im Bezug auf die Konfliktrichtigkeit ein?**

Falls Sie bei einer der genannten Projektarten bisher noch nicht involviert waren, kreuzen Sie bitte "kein Bezug" an.

	sehr niedrig	niedrig	mittel	hoch	sehr hoch	kein Bezug
Wohngebäude innerstädtisch	<input type="radio"/>					
Wohngebäude außerstädtisch	<input type="radio"/>					
Infrastruktur innerstädtisch	<input type="radio"/>					
Infrastruktur außerstädtisch	<input type="radio"/>					
Kraftwerke innerstädtisch	<input type="radio"/>					
Kraftwerke außerstädtisch	<input type="radio"/>					
Siedlungswasserwirtschaft innerstädtisch	<input type="radio"/>					
Siedlungswasserwirtschaft außerstädtisch	<input type="radio"/>					
Industrieanlagen innerstädtisch	<input type="radio"/>					
Industrieanlagen außerstädtisch	<input type="radio"/>					
Einkaufszentren innerstädtisch	<input type="radio"/>					
Einkaufszentren außerstädtisch	<input type="radio"/>					
Sport- und Freizeitanlagen innerstädtisch	<input type="radio"/>					
Sport- und Freizeitanlagen außerstädtisch	<input type="radio"/>					
Öffentliche Gebäude innerstädtisch	<input type="radio"/>					
Öffentliche Gebäude außerstädtisch	<input type="radio"/>					
Bürogebäude innerstädtisch	<input type="radio"/>					
Bürogebäude außerstädtisch	<input type="radio"/>					

**16. Sind durch die Mitwirkung der Öffentlichkeit bei den Bau- und Infrastrukturprojekten, in denen Sie involviert waren, Änderungen vorgenommen worden? \* \***

- ja
- nein

## Seite 8

17. Um welches Bau- oder Infrastrukturprojekt hat es sich gehandelt und welche Werkzeuge und Methoden der Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren haben sich bewährt?

18. In welcher Phase eines Bauvorhabens sollte Öffentlichkeitsbeteiligung ihrer Meinung nach stattfinden?

- Projektidee
- Projektentwicklung
- Planungsphase
- Ausführungsphase

19. Welche finanziellen Mittel (prozentual am Projektvolumen) erachten Sie als angemessen für die Durchführung von Öffentlichkeitsbeteiligung?

%

20. Sehen Sie eine Notwendigkeit, Öffentlichkeitsbeteiligung bei Bau- und Infrastrukturprojekten durchzuführen?

- ja
- nein