



## **Richtlinie VDI 7000 »Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung bei Industrie- und Infrastrukturprojekten« – Empfehlungen für eine neue Planungs- und Dialogkultur**

*Volker M. Brennecke*

Erfolgreiche Industrie- und Infrastrukturprojekte werden immer häufiger im direkten Dialog mit der Öffentlichkeit geplant. Projekte können zukünftig besser und schneller realisiert werden, wenn Bürgerinnen und Bürger, aber auch andere gesellschaftliche Stakeholder früh in die Planung einbezogen werden. Denn zu einem Zeitpunkt, an dem potenzielle Konflikte noch nicht eskaliert sind, lassen sich zumeist noch gemeinsam tragfähige Lösungen entwickeln. Ein solches Vorgehen ist auch wirtschaftlich – sowohl für private als auch öffentliche Vorhabenträger – geboten, denn es vermeidet in aller Regel spätere rechtliche Konflikte und Verzögerungen.

Eine konsequente Umsetzung dieses Ansatzes in die Routinen von Unternehmen und öffentlichen Vorhabenträgern steht zunächst vor großen Barrieren. Zum einen muss sich die planende Organisation selbst etwas von einem solchen freiwilligen Vorgehen versprechen. Das betrifft sowohl privat-rechtliche als auch öffentlich-rechtliche Unternehmen, aber auch Behörden als Vorhabenträger. Die in ihnen handelnden Menschen – seien es die Leitungspersonen oder die Planer und Sachbearbeiter – müssen letztlich für ihre Arbeit und das Vorhaben selbst einen Vorteil sehen, wenn sie einen solchen Ansatz aus eigenem Antrieb umsetzen sollen. Das ist in unserer Medien- und »Protestgesellschaft« keineswegs selbstverständlich. Zu groß scheint das Risiko, letztlich mehr Probleme als Lösungen zu bekommen.

Voraussetzung für erfolgreiche Lösungen bei der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung ist die erforderliche Kompetenz: Das technische und (betriebs-)wirtschaftliche Projektmanagement steht bei diesem Ansatz vor der Herausforderung, ihre Planung mit dem frühen Dialog erfolgreich zu verzahnen. Organisationsleitung, technische Planer und die für Kommunikation Verantwortlichen müssen gut zusammenarbeiten. Das ist für viele Organisationen in dieser frühen Phase ungewohnt. Die neue Richtlinie VDI 7000 verbindet diesen ganzheitlichen internen Planungsansatz jetzt mit den neuen rechtlichen Vorgaben für die Behörden im Vorfeld von förmlichen Zulassungsverfahren (§ 25 Abs. 3 VwVfG - Verwaltungsverfahrensgesetz).

### **Status quo der förmlichen Öffentlichkeitsbeteiligung**

Bisher betrachten private und öffentliche Vorhabenträger die Einbeziehung der Öffentlichkeit in die Planung ihrer Industrie- oder Infrastrukturprojekte primär unter rechtlichen Aspekten. Es wird ihnen abverlangt, wie sie in genau vorgeschriebenen Formen ihre Unterlagen der Behörde vorzulegen haben, damit diese – meist viele Aktenordner – dann später für das förmliche Verfahren öffentlich zugänglich ausgelegt werden.

Die Beteiligung der förmlichen Verfahren hat vor allem zum Ziel, die Position der Betroffenen zu stärken (vorgezogener Rechtsschutz). Da diese ihre Einwendungen jedoch erst sehr spät im Planungsprozess einbringen können, verhärten sich Fronten in der Regel und Konflikte werden nicht gelöst. Die Planung ist zu diesem Zeitpunkt



weitgehend abgeschlossen und alle Seiten streiten für ihre Lösung. Die Folge sind nicht selten aufwendige gerichtliche Verfahren, die Projekte verzögern sich und am Ende kommen nicht immer wirklich gute Lösungen für alle dabei heraus.

Aufgrund der zahlreichen und zunehmenden Probleme bei neuen Industrie- und Infrastrukturprojekten hat sich der VDI – Verein Deutscher Ingenieure – der Frage zugewandt, wie technische Vorhabenträger, die erfolgreich gesellschaftlich tragfähige Lösungen gefunden haben, bei ihren Projekten vorgegangen sind. Für den VDI ist diese Frage von hoher Bedeutung, er ist die größte technisch-wissenschaftliche Vereinigung in Deutschland, gemeinnützig und unabhängig. Für den VDI ist es eine wichtige Herausforderung, wie man Technik im Dialog mit der Gesellschaft gestaltet. Das betrifft nicht nur Industrie- und Infrastrukturprojekte, sondern z.B. auch neue Technologien.

Die wichtigste Erkenntnis der Analyse der Industrie- und Infrastrukturprojekte war: Einigungen außerhalb bzw. zeitlich vor den förmlichen Verfahren bieten für alle Beteiligten Vorteile. Der Vorhabenträger können noch während seiner Planungsphase Änderungen vornehmen und alle Varianten prüfen. Anwohner/innen, die Zivilgesellschaft und die anerkannten Umweltverbände können ihren Einfluss geltend machen und an der Variantenfindung konstruktiv teilhaben, ohne über die Medien Protest zu organisieren oder vor den Gerichten rechtliche Auseinandersetzungen führen zu müssen. Die Behörden schließlich müssen nicht umfangreiche rechtliche Einwendungen bearbeiten und konfliktreiche Erörterungstermine absolvieren.

Das Vorgehen hat nicht nur für die Vorhabenträger, sondern auch für Bürgerinnen und Bürger und zivilgesellschaftliche Gruppen und Umweltorganisationen viele Vorteile: Es führt dazu, dass wichtiges Wissen vor Ort einbezogen und Werthaltungen sowie Interessen, die rechtlich nicht genehmigungsrelevant sind, zu einem frühen Zeitpunkt eingebracht werden können. Es geht um nicht weniger als um die Ermöglichung eines Diskurses »auf Augenhöhe« – nicht um die Durchsetzung bereits fertig geplanter Projekte. Allerdings ist frühe Öffentlichkeitsbeteiligung keine – von vielen betroffenen Bürgerinnen und Bürgern erwartete – Mitentscheidung im Sinne einer verbindlichen Entscheidungsmacht. Dies würde die Regeln des Rechtsstaates außer Kraft setzen. Notwendig ist eine sinnvolle Verzahnung von politisch-parlamentarischen Entscheidungsverfahren, der Mitwirkung an der Planung des (privaten oder öffentlichen) Vorhabenträgers, der rechtlichen Einwendungsmöglichkeiten und der Rechtsmittel im Rahmen der förmlichen Verwaltungsverfahren. Diese Verzahnung funktioniert heute in der Regel noch nicht.

## **Qualität der informellen Dialogverfahren**

Dialogverfahren von Vorhabenträgern können allerdings nur dann gelingen, wenn sie eine Qualität entwickeln, die allen an diesen Prozessen beteiligten Akteuren einen Mehrwert bietet. Das macht unterschiedliche Anforderungen an die Qualität erforderlich. Vorhabenträger, Bürgerinnen und Bürger, öffentliche Anspruchsgruppen (Stakeholder) und Behörden haben nicht nur unterschiedliche Erwartungen, sondern bewerten die Qualität des Prozesses aus ihrer jeweils eigenen Perspektive. Die Qualitätsanforderungen müssen aus mindestens drei



Blickwinkeln formuliert werden: Es geht um die Perspektiven erstens der Vorhabenträger, zweitens der Bürger/innen und anderer Stakeholder sowie drittens der Behörden.

Die Anforderungen des Vorhabenträgers an die Qualität seiner frühen Öffentlichkeitsbeteiligung sind darauf gerichtet, dass der Prozess der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung effektiv und effizient ist: Effektiv ist er nur dann, wenn er seine Ziele auch nachhaltig erreicht und nicht unwirksame Methoden – wie es oft reine Öffentlichkeitskampagnen sind – einsetzt, die nicht zum Ergebnis führen. Gleichzeitig ist aber auch Effizienz ein Qualitätsmerkmal für den Vorhabenträger, denn sein Aufwand muss in einem angemessenen Verhältnis zum Nutzen stehen.

Zweitens muss gleichzeitig die Qualität auch den Anforderungen und Erwartungen von Bürgerinnen und Bürgern und von allen anderen Stakeholdern entsprechen. Hier öffnet sich ein breites Spektrum, welches von reinem Informationsbedarf über Einbringung von Wünschen und Interessen bis zu Ansprüchen auf Mitbestimmung über das »Ob« eines Projektes reicht. Es ist leicht erkennbar, dass sich diese beiden Qualitätsansprüche nicht decken und diese – wie informelle Verfahren immer wieder zeigen – Gegenstand von großen Auseinandersetzungen der Akteure sind. Es deutet sich an, dass bewusst nach Schnittmengen gesucht werden muss, bei denen Vorhabenträger sich auf Veränderungen ihres Projektes einlassen müssen, um die Tolerierung ihres Projektes (nicht einen Konsens) zu erreichen, und bei denen Stakeholder dieses Verfahren als fair und problemangemessen bewerten können.

Drittens stellen sich von Seiten der Behörden im Kontext des neuen § 25 Abs. 3 VwVfG neue Anforderungen an die Qualität der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung. Die Verfahren müssen ihnen die Gewissheit geben, in ihrer Abwägungsentscheidung während des Zulassungsverfahrens auch die Ergebnisse des informellen Verfahrens einbeziehen und sich auf diesen Prozess verlassen zu können. Insofern benötigen auch sie ein Verständnis für qualitativ sinnvolle Dialogverfahren, um letztlich die behördliche Stimulierung mit der Eigenverantwortung des Vorhabenträgers sinnvoll zu verknüpfen.

Die VDI 7000 begreift sich insofern als ein neuer Qualitätsstandard, weil sie versucht, aus allen drei Anforderungen eine Schnittmenge zu bilden.

### **Ziel und Inhalt der Richtlinie der VDI 7000 »Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung bei Industrie- und Infrastrukturprojekten«**

Die VDI 7000 unterstützt private und öffentliche Vorhabenträger bei der Planung, Organisation und Durchführung von früher Öffentlichkeitsbeteiligung als integrierter Teil des Projektmanagements von Industrie- und Infrastrukturprojekten. Die Richtlinie ist als Teil des technischen Regelwerks auf die Zielgruppe technischer Vorhabenträger ausgerichtet (1). Die VDI 7000 bietet einen Management-Leitfaden, um

- die Wirtschaftlichkeit, Genehmigungsfähigkeit und Akzeptanz eines Projektes zu verbessern
- das für den Projekterfolg notwendige Vertrauen zwischen den Akteuren aufzubauen
- die Fähigkeit zur Zusammenarbeit der Beteiligten zu stärken



- als Frühwarnsystem rechtzeitig vor den förmlichen Genehmigungsverfahren Konflikte sinnvoll zu bearbeiten
- einen klar strukturierten Fahrplan mit entsprechenden Maßnahmen und Tools für den gesamten Projekt-  
ablauf aufzubauen und dabei
- die internen und externen Kompetenzen zielorientiert und effizient zu nutzen.

Die Richtlinie ist im Dezember 2013 als Entwurf veröffentlicht worden und unterlag einer viermonatigen öffentlichen Einspruchsfrist. Nach Bearbeitung aller Einsprüche wurde eine finale Fassung der VDI 7000 als gültige Richtlinie (Weißdruck) im Januar 2015 veröffentlicht.

Die zusätzlich erarbeitete VDI 7001 orientiert sich an den neun Leistungsphasen der Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI) in der Baubranche. Sie formuliert für jede einzelne Leistungsphase Standards für gute Kommunikation und Öffentlichkeitsbeteiligung. Die VDI 7001 wurde im März 2014 veröffentlicht.

VDI-Richtlinien sind vergleichbar DIN- oder ISO-Normen aus sich selbst heraus rechtlich nicht verbindlich. Dennoch beanspruchen die VDI 7000 und die VDI 7001 wie alle technischen Regeln einen fachlichen Geltungsanspruch, indem sie den gegenwärtigen Stand des Wissens für eine bestimmte Problemlösung repräsentieren und diesen unter Einbeziehung aller relevanten Interessen formulieren. Als Teil des technischen Regelwerkes stellen sie auch eine Ergänzung der verwaltungsrechtlichen Vorschriften dar. In Baden-Württemberg verweist die Verwaltungsvorschrift »Öffentlichkeitsbeteiligung« auf die beiden Richtlinien.

Der VDI 7000 lag ein aufwändiger zweijähriger Erstellungsprozess zugrunde, in den alle fachlichen Disziplinen und betroffenen Akteurs-Kreise einbezogen wurden. Ausgehend von der Analyse von Best-Practice-Beispielen von Industrie- und Infrastrukturprojekten, die in der Öffentlichkeit trotz kritischer Ausgangsbedingungen auf weitgehende Tolerierung stießen, dem Stand der Literatur und der Auswertung weiterer Leitfäden hat ein Fachbeirat unter Leitung von Herrn Prof. Dr. Dr. h.c. Ortwin Renn (Universität Stuttgart) unter Hinzuziehung zahlreicher Experten unterschiedlicher Disziplinen (Ingenieure, Kommunikatoren, Anwälte, Sozialwissenschaftler etc.) die Richtlinie erarbeitet.

## **Konzept und Anwendbarkeit der VDI 7000**

Das Konzept der VDI 7000 bietet ein klar strukturiertes Vorgehen von der Projektidee bis zur Realisierung des Projekts. Um den Stellenwert des Gesamtkonzeptes zu verdeutlichen, wird zu Beginn der Richtlinie ausgeführt: »Das Konzept dieser Richtlinie stellt keine Zusammenstellung von unzusammenhängenden Vorschlägen dar, die beliebig zu kombinieren sind. Sie sind logisch und inhaltlich aufeinander aufgebaut. Dennoch erlauben sie eine flexible Umsetzung und Auswahl je nach Anforderungen. Denn angesichts der Unterschiede, die zwischen den zahlreichen betroffenen Industrie- und Infrastrukturprojekten bestehen, muss jede Organisation Art und Umfang der dafür erforderlichen Maßnahmen an ihr spezifisches Projekt und dessen Rahmenbedingungen



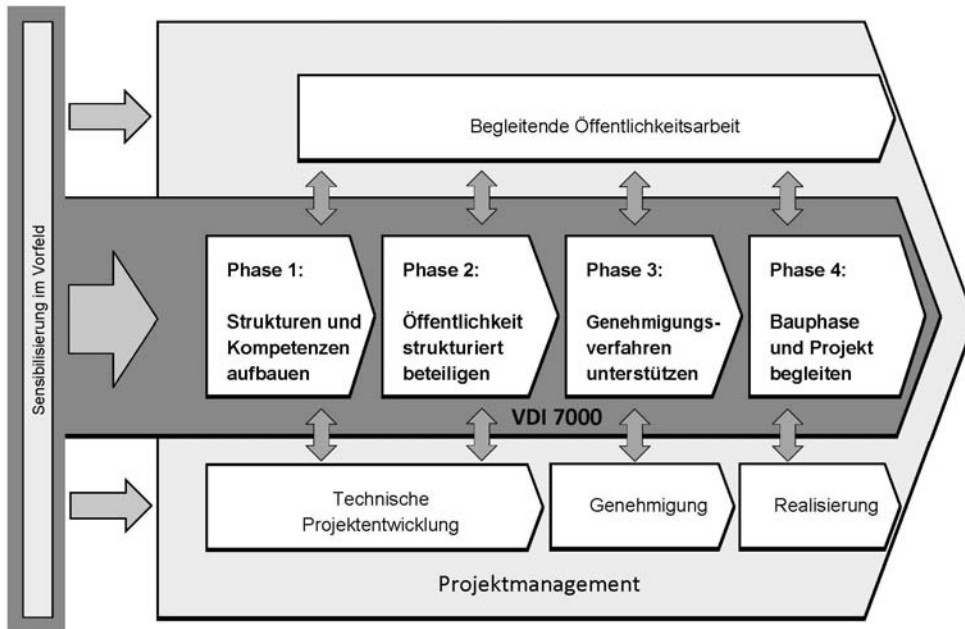
individuell anpassen. Auch kleine Organisationen können das Konzept der Richtlinie für sich adaptieren« (S. 2). Insofern ist die VDI 7000 nicht wie ein »Baukasten« gedacht, aus dem man nur nützliche Anregungen aufnimmt.

Die VDI 700 ist nicht für jedes Industrie- oder Infrastrukturprojekt geeignet. Ihre Anwendbarkeit muss vielmehr erst in Prüfungsschritten festgestellt werden. Hierzu formuliert die VDI 7000: »Die Anwendbarkeit der Richtlinie ist in jedem Falle anhand der nachfolgend dargestellten Kriterien zu prüfen. Die Umsetzung hängt vom Ergebnis der Prüfung und den Umständen des Einzelfalls ab. Durch eine systematische Prüfung im Rahmen der VDI 7000 kann eine Organisation aber auch zu dem begründeten Ergebnis kommen, dass eine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung nicht erforderlich ist« (S. 2). Die Kriterien zur Prüfung der öffentlichen Relevanz werden in der Richtlinie durch Fragestellungen zu den Themen Standort, Region, Politik, Technologie, Technikfolgen, Werte und Kommunikation ausgeführt. Insofern bedeutet die Anwendung der VDI 7000 keineswegs, ein informelles Dialogverfahren nach dieser Prüfung in vollem Umfang auch durchzuführen.

### **Öffentlichkeitsbeteiligung als integrierter Teil des Projektmanagements – von der Planung bis zur Realisierung**

Inhaltlich bildet die VDI 7000 einen idealtypischen Verlauf des Management-Prozesses von der Initiierung eines Projektes über dessen Planung, Genehmigung bis zur Realisierung ab. Ansatzpunkt der Richtlinie ist das Ziel des Vorhabenträgers, bereits vor der Beantragung seines Projektes bei der Behörde möglichst einen Interessenausgleich mit den gesellschaftlichen Stakeholdern bei einer Antragsvariante zu erreichen. Die VDI 7000 geht dann auch über dieses Dialogverfahren der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung hinaus und gibt Empfehlungen für die Fortführung der informellen Öffentlichkeitsbeteiligung des Vorhabenträgers in der Phase des Genehmigungsverfahrens sowie während der Umsetzung des Projekts. Als zeitlicher Ablauf bauen alle Phasen aufeinander auf und sollen in das vorhandene Projektmanagement des Vorhabenträgers integriert werden. Die Grafik 1 verdeutlicht die Integration der VDI 7000 in das gesamte Projektmanagement sowie die Schnittstellen mit der begleitenden Öffentlichkeitsarbeit und mit der technischen Projektentwicklung, der Genehmigung (d.h. auch den Anwälten) und mit der Realisierung (d.h. den Bauausführenden).

Die operative Umsetzung wird in der VDI 7000 in einzelnen Schritten dargestellt. Ein strukturiertes Vorgehen des Vorhabenträgers, welches zeitlich und inhaltlich gut vorbereitet werden muss, ist ein wesentlicher Erfolgsfaktor. Trotz aller aktuellen Anforderungen im Alltag bedarf es eines »Fahrplans« mit dem genauen Wissen über die vielen »Haltestellen«. Viele Leitfragen sollen den Projektteams die Möglichkeit bieten, die individuelle Umsetzung in ihrem Projekt selbst zu überprüfen und die Gefahr einer schematischen Anwendung abzuwenden.



Grafik 1: Ablaufdiagramm der VDI 7000 (Quelle: VDI)

## Die vier Phasen der VDI 7000

Die VDI 7000 strukturiert das Vorgehen in vier Phasen:

Phase 1: Strukturen und Kompetenzen aufbauen

Phase 2: Öffentlichkeit strukturiert beteiligen

Phase 3: Genehmigungsverfahren unterstützen

Phase 4: Bauphase und Projekt begleiten

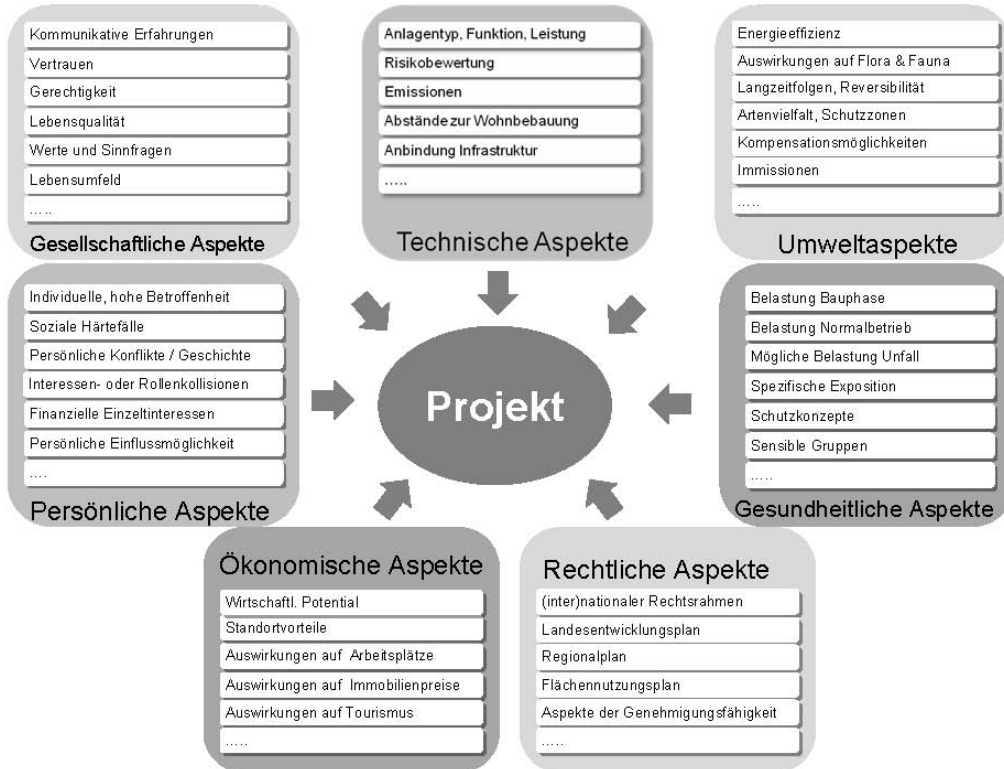
**Phase 1** beginnt bei den Managementzielen des Projektes und beschreibt die interne Vorbereitung. Für die Richtlinie ist dies eine entscheidende Phase, denn hier werden die nötigen Grundlagen gelegt. Dafür werden Prüfungsschritte angeboten, damit ein Vorhabenträger entscheiden kann, ob und in welcher Form er die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung durchführen sollte. Wenn keine Handlungsspielräume gegeben sind, sollte über die Gründe dafür informiert werden. Zielgerichteter ist eine »Mitgestaltung« der Stakeholder – zu denen auch die Bürgerinnen und Bürger zählen. Dafür braucht eine Organisation aber auch Handlungsspielräume und Optionen.



Umfassende Analysen über die Stakeholder und deren Themen sollte der Vorhabenträger so aufbereiten, dass er optimal die heterogenen Interessen erfassen und später in den Dialog gehen kann. Dabei kommt der Prüfung der Akteure eine entscheidende Bedeutung zu. Hierzu empfiehlt die Richtlinie eine strukturierte umfassende Akteursanalyse. Die VDI 7000 zieht den Kreis der Akteure weit, denn viele Konflikte entstehen aus, wenn spezifischen Stakeholder nicht angesprochen werden.

Entscheidend in dieser Phase ist ferner, dass die Variantenbildung offen gehalten wird und mögliche Handlungsspielräume identifiziert werden. Dazu formuliert die VDI 7000 im Abschnitt 3.1.3: »Im Rahmen dieser Planungsprozesse bekommt Flexibilität einen immer größeren Stellenwert. Die Organisation und das Projektteam stellen sich darauf ein, dass intern nicht eine einzig mögliche, beste Lösung entwickelt werden kann, sondern zunächst nur präferierte Optionen und Alternativen. Um diese nicht vollständig bis zum Ende durchplanen zu müssen, bietet sich ein iteratives Vorgehen an. Ein sukzessives Annähern an die Optionen, die in der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung mit den Stakeholdern die größten Chancen auf Einigung haben, bedarf der ständigen internen Überprüfung erreichter Planungsschritte. Dabei muss eine Balance zwischen ausreichend sicherer Planung auf der einen Seite und einer Anpassungs- und Veränderungsfähigkeit unter unsichereren Randbedingungen auf der anderen Seite gefunden werden. Ideal ist es, wenn die Organisation den Prozess der Aufnahme von Kriterien aus den Vorgesprächen und der Themenfeldanalyse transparent macht. Ein solches Vorgehen schafft von Anfang an Vertrauen in den Planungsprozess« (S. 42). Diese Empfehlungen machen deutlich, dass es sich um eine Veränderung der internen Planungskultur von Vorhabenträgern handelt. Besondere Bedeutung kommt dabei der Zusammenarbeit zwischen Ingenieuren und Kommunikatoren zu. Hier liegt ein großer Bedarf an Kompetenzaufbau, den erfolgreiche Organisationen bereits leisten.

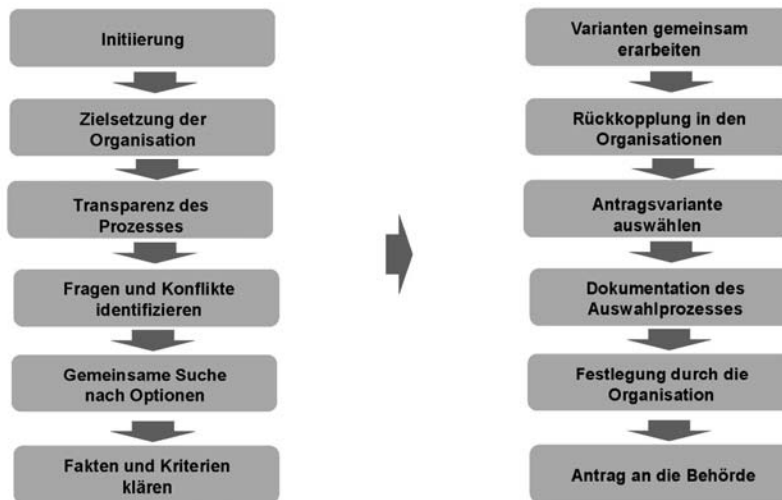
Die VDI 7000 geht bei der Analyse und Darstellung möglicher Auswirkungen adressatenfokussiert von den Interessen und Werthaltungen der Stakeholder aus. Die Richtlinie empfiehlt dazu eine Themenfeldanalyse, die die Themen systematisch clustert und eine Struktur zur Vertiefung projektspezifisch anbietet (siehe Grafik 2).



Grafik 2: der Themenfeldanalyse der VDI 7000 (Quelle VDI)

**Phase 2** beschreibt dann das eigentliche Dialogverfahren, in dem der Vorhabenträger die identifizierten Stakeholder zum Dialog einlädt, um mit ihnen zu einer möglichst gemeinsam getragenen Antragsvariante zu kommen. Dieser eigentliche Prozess der »frühen Öffentlichkeitsbeteiligung« wird letztlich durch die Situation des Vorhabenträgers und dessen Bereitschaft bestimmt, Handlungsspielräume bei den Varianten von der Öffentlichkeit mitgestalten zu lassen. Dieser Prozess hängt sehr von der Konfliktlage, der Moderations- und Prozessgestaltungskompetenz und den strategischen Interessen aller Beteiligten ab. Bei großen Konflikten und mangelnder Vertrauensgrundlage sollte der Vorhabenträger eine externe unabhängige Moderation des Dialogverfahrens beauftragen. Die Grafik zeigt den idealtypischen Ablauf eines informellen Dialogverfahrens. Am Ende des Dialogs liegt die Entscheidung über den Antrag an die Behörde uneingeschränkt beim Vorhabenträger selbst, während die Genehmigung über den Antrag wiederum die Behörde nach rechtlichen Kriterien (Planungsrecht, Immissionsschutzrecht etc.) zu treffen hat.





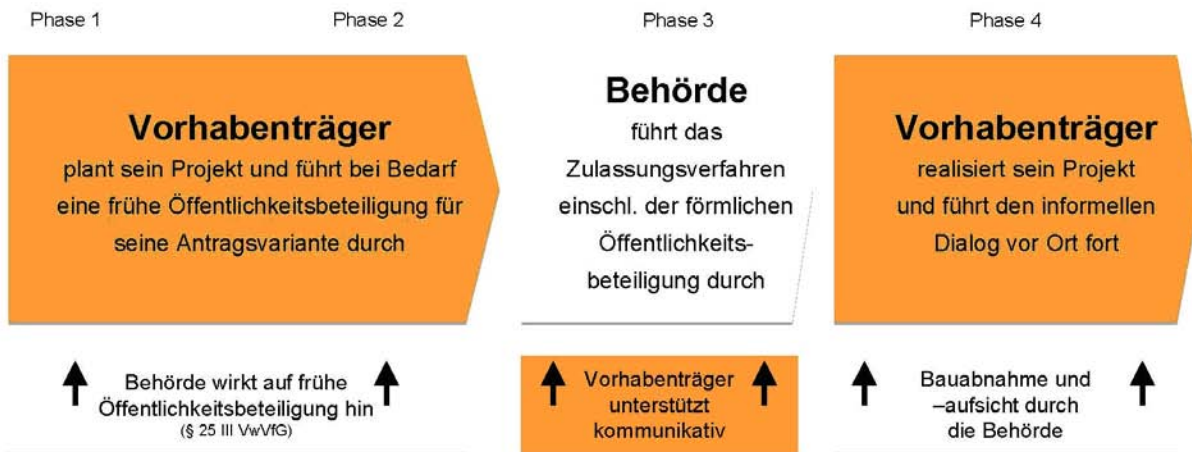
Grafik 3: Ablauf von Dialogverfahren nach VDI 7000 (Quelle VDI)

**Phase 3** gibt Empfehlungen, wie der Vorhabenträger die Genehmigungsbehörde unterstützen kann. Während in der Phase 2 der Vorhabenträger für sein Dialogverfahren verantwortlich ist, liegt die förmliche Öffentlichkeitsbeteiligung im rechtlich geregelten Verfahren jetzt in den Händen der Genehmigungsbehörde. Das förmliche Verfahren ersetzt nicht die Notwendigkeit einer Fortführung der informellen Öffentlichkeitsbeteiligung während dieses Verfahrens. Daher führt die Richtlinie den Prozess durch Phase 3 weiter, um einerseits die aufgebauten Diskursarenen offenzuhalten und das aufgebaute Beziehungskapital während der förmlichen Verfahren nicht zu gefährden, zum anderen aber auch, um den Prozess zeitlich zu optimieren und vorher investierte Zeit jetzt wieder einsparen zu können.

**Phase 4** integriert die Realisierung des Projektes, da sich oftmals dann, wenn »die Bagger kommen«, die Frage der Akzeptanz nochmal neu stellen kann. Die VDI 7000 empfiehlt, diese Phase in das Gesamtkonzept der Beteiligung und Kommunikation mit der Öffentlichkeit einzubeziehen, obwohl sie nach dem Genehmigungsbescheid liegt. Der Übergang der Beteiligung während der Bauphase in einen kontinuierlichen Nachbarschaftsdialog und die interne Reflexion der neuen Routinen für künftige Projekte schließen die VDI 7000 inhaltlich ab.

Bei der Rollenverteilung von Vorhabenträger und Behörde kann die inhaltliche Abdeckung der VDI 7000 wie in Grafik 4 dargestellt werden.

## Phasen der VDI 7000



Inhaltliche Abdeckung  
durch VDI 7000

Grafik 4: Rollen des Vorhabenträgers und der Behörde und die inhaltliche Abdeckung der VDI 7000

## Fazit

Die VDI 7000 ist ein Management-Leitfaden für Vorhabenträger, wie sie frühe Öffentlichkeitsbeteiligung klug und sinnvoll in ihre Projektplanung integrieren können. Ihre Anwendung ist freiwillig, es besteht keine rechtliche Bindung. Dennoch bietet sie ein Gesamtkonzept, in das die Anforderungen von Vorhabenträgern, Stakeholdern und Behörden integriert ist. Insofern trägt sie zur gesellschaftlichen Selbstregulierung bei, die oft weit mehr leisten kann als eine staatliche Regulierung.

Als technisches Regelwerk bietet die VDI 7000 den Stand des aktuellen Wissens, wie konkretes praktisches Vorgehen bei früher Öffentlichkeitsbeteiligung organisiert werden kann. Die praktische Umsetzbarkeit steht im Mittelpunkt, daher wurde das Konzept auch aus konkreten Projekten heraus entwickelt. Die Richtlinie hat aber auch viele Erkenntnisse der Forschung über Bürgerbeteiligung verarbeitet und integriert.

Die VDI 7000 setzt auf eine freiwillige Anwendung durch die Vorhabenträger, die selbst nach einem konzeptionell durchdachten und praxisgerechten Leitfaden suchen. Im Rahmen der Hinwirkungspflicht nach § 25 Abs. 3 VwVfG können die Behörden auf die VDI 7000 verweisen. Damit können sich die Behörden auch selbst entlasten.



Bürgerinnen und Bürger schließlich können – in ihrer Rolle als Stakeholder – eher indirekt durch die VDI 7000 profitieren. So soll sie dem grundsätzlichen Partizipationsdilemma begegnen, nach dem zwar zu Beginn einer Planung die größten Einflussmöglichkeiten, aber meist das geringste Interesse und das wenigste Engagement der Bürgerschaft zu finden ist. Aktive Beteiligungsangebote in einer frühen Phase fordern aber auch beiden Seiten etwas ab: Dem Vorhabenträger die Bereitschaft, sich in einer frühen Phase zu öffnen, ohne den Verlauf des Dialogverfahrens kalkulieren zu können, und den Bürger/innen die Bereitschaft, sich auf einen Planungsprozess mit allen technischen und planerischen Voraussetzungen und Randbedingungen einzulassen und von der ausschließlichen Durchsetzung individueller Interessen abzusehen. Die VDI 7000 bietet im Dialogverfahren der Phase 2 dazu einen strukturierten Ablauf an, der die nötige Transparenz mit der Anforderungen von Fairness, Repräsentation der Interessen, Legitimation und Effizienz verbindet. Insofern soll die VDI 7000 »Brücken bauen« helfen – was letztlich auch wieder in das Kompetenzfeld der Ingenieure gehört...

Weitere Hinweise zur VDI 7000 unter [www.vdi7000.de](http://www.vdi7000.de)

### Anmerkungen

---

(1) Die VDI 7000 wird wie alle VDI-Richtlinien oder DIN-Normen über den Beuth-Verlag vertrieben.

### Autor

---

**Dr. Volker M. Brennecke** studierte nach technischer Berufsausbildung und Abitur auf dem zweiten Bildungsweg Politikwissenschaft, Geschichte und öffentliches Recht in Hannover und Hamburg. Er hatte verschiedene Funktionen in der Zentrale des VDI Verein Deutscher Ingenieure e.V. inne, aktuell ist er Koordinator Gesellschaft und Innovation auf Bundesebene. Sein Interesse gilt der interdisziplinären Zusammenarbeit zur Steigerung der Dialogfähigkeit zwischen Technik und Gesellschaft, speziell bei technischen Großprojekten und neuen Technologien. Er ist Initiator und Mitautor der Richtlinie VDI 7000. Er ist verheiratet, hat zwei erwachsene Söhne und lebt in Meerbusch bei Düsseldorf. Volker Brennecke war Mitglied der Aufbaugruppe des Netzwerks Bürgerbeteiligung.

### Kontakt

Dr. Volker M. Brennecke, Koordinator Gesellschaft und Innovation, Verein Deutscher Ingenieure e.V.  
VDI-Platz 1, 40468 Düsseldorf  
Tel: +49 2 11 62 14-474, Fax: +49 2 11 62 14-150  
[brennecke@vdi.de](mailto:brennecke@vdi.de) / [www.vdi.de](http://www.vdi.de)

### Redaktion eNewsletter

---

Stiftung Mitarbeit, Netzwerk Bürgerbeteiligung, Redaktion eNewsletter  
Ellerstraße 67, 53119 Bonn  
E-Mail: [newsletter@netzwerk-buergerbeteiligung.de](mailto:newsletter@netzwerk-buergerbeteiligung.de)