

VEREIN
DEUTSCHER
INGENIEURE

Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung bei
Industrie- und Infrastrukturprojekten

Early public participation in industrial and
infrastructure projects

VDI 7000

Ausg. deutsch/englisch
Issue German/English

Frühere Ausgabe: 12.13 Entwurf, deutsch
Former edition: 12/13 Draft, in German only

Die deutsche Version dieser Richtlinie ist verbindlich.

The German version of this standard shall be taken as authoritative. No guarantee can be given with respect to the English translation.

Inhalt	Seite	Contents	Page
Vorbemerkung	2	Preliminary note	2
Einleitung	2	Introduction	2
1 Anwendungsbereich	6	1 Scope	6
2 Vorbereitung der Organisation auf frühe Öffentlichkeitsbeteiligung	8	2 Preparing the organisation for early public participation	8
2.1 Sensibilisierung für Veränderungen des gesellschaftlichen Umfelds	8	2.1 Raising awareness for changes in the social environment	8
2.2 Grundsätze für die frühe Öffentlichkeits- beteiligung	11	2.2 Principles for early public participation	11
3 Operative Umsetzung	14	3 Operational implementation	14
3.1 Phase 1: Strukturen und Kompetenzen aufbauen	15	3.1 Phase 1: Building structures and competences	15
3.1.1 Öffentlichkeitsbeteiligung in die Projektentwicklung integrieren	16	3.1.1 Integrating public participation into project development.	16
3.1.2 Anspruchsgruppen und deren Themenfelder analysieren.	24	3.1.2 Analysing stakeholder groups and their topics/issues	24
3.1.3 Handlungsspielräume und Optionen intern aufbereiten	37	3.1.3 Internally working out scope of action and options	37
3.1.4 Beteiligungsprozesse und Kommunikation planen	46	3.1.4 Planning participation processes and communication	46
3.2 Phase 2: Öffentlichkeit strukturiert beteiligen	56	3.2 Phase 2: Structured involvement of the public	56
3.2.1 Dialogverfahren initiieren.	57	3.2.1 Initiating the dialogue process.	57
3.2.2 Inhalte und Prozessschritte definieren	63	3.2.2 Defining content and process steps	63
3.2.3 Fakten und Bewertungsg- kriterien klären	68	3.2.3 Clarifying facts and assessment criteria	68
3.2.4 Antragsvariante erarbeiten	72	3.2.4 Preparing an application	72

VDI-Bereich Beruf und Gesellschaft

Fachbeirat Gesellschaft und Technik

VDI-Handbuch Bautechnik
VDI-Handbuch Biotechnologie
VDI-Handbuch Energietechnik
VDI-Handbuch Management und Sicherheit in der Umwelttechnik
VDI/DIN-Handbuch Reinhaltung der Luft, Band 2: Emissionsminderung I
VDI-Handbuch Verfahrenstechnik und Chemieingenieurwesen, Band 2: Planung/Projektierung

	Seite
3.3 Phase 3: Genehmigungsverfahren unterstützen	78
3.3.1 Kooperatives Verfahrensmanagement praktizieren	79
3.3.2 Genehmigungsverfahren konstruktiv unterstützen	83
3.3.3 Genehmigungsverfahren kommunikativ begleiten	87
3.3.4 Alternative Konfliktlösungen zu rechtlichen Auseinandersetzungen finden	89
3.4 Phase 4: Bauphase und Projekt begleiten	92
3.4.1 Information und Medienarbeit vor Ort organisieren.	93
3.4.2 Stakeholder-Management und Krisenkommunikation sicherstellen	96
3.4.3 Kontinuierliche Nachbarschaftsdialoge durchführen	98
3.4.4 Organisationales Lernen ermöglichen	99
Schrifttum	102

Vorbemerkung

Der Inhalt dieser Richtlinie ist entstanden unter Beachtung der Vorgaben und Empfehlungen der Richtlinie VDI 1000.

Allen, die ehrenamtlich an der Erarbeitung dieser VDI-Richtlinie mitgewirkt haben, sei gedankt.

Einleitung

Organisationen stehen heute unter einem wachsenden kommunikativen Handlungsdruck, wenn sie öffentlich relevante Industrie- oder Infrastrukturprojekte durchführen wollen. Häufig werden Konflikte mit Anspruchsgruppen, z. B. beim Bau von Industrieanlagen oder bei Projekten in gesellschaftlich umstrittenen Themenfeldern, erst im Rahmen von Planungs- oder Genehmigungsverfahren sichtbar. Der Begriff der Anspruchsgruppen (Stakeholder) umfasst dabei alle Akteure in der Öffentlichkeit, die einen

	Page
3.3 Phase 3: Providing support for approval	78
3.3.1 Practising collaborative process management	79
3.3.2 Constructive support for approval process	83
3.3.3 Accompanying and monitoring approval procedures communicatively.	87
3.3.4 Finding alternative conflict resolution for legal disputes	89
3.4 Phase 4: Sustaining support for construction phase	92
3.4.1 Organising information and media work locally	93
3.4.2 Ensuring stakeholder management and crisis communication	96
3.4.3 Engaging in continuous neighbourhood dialogue	98
3.4.4 Facilitating organisational learning.	99
Bibliography	102

Preliminary note

The content of this standard has been developed in strict accordance with the requirements and recommendations of the standard VDI 1000.

We wish to express our gratitude to all honorary contributors to this standard.

Introduction

Organisations today are under growing communicative pressure to act whenever they want to carry out industrial or infrastructure projects relevant to the public. Frequently, conflicts with stakeholder groups, such as in connection with the construction of industrial plants or socially controversial projects, only become visible when planning or approval processes have already started. The term and definition of stakeholder groups comprises all public actors that may be able to influence such projects or undertak-

Einfluss auf die geplanten Projekte und Vorhaben der Organisation haben können (siehe Abschnitt 3.1.2). Bis die Konflikte in den gesetzlich geregelten Planungs- oder Genehmigungsverfahren auftreten, haben Organisationen aber bereits einen langen Management- und Entwicklungsprozess durchlaufen. Die Projektidee wurde intern entwickelt und entschieden, Fakten geprüft und Grundlagenwissen, z.B. über Auswirkungen auf Mensch und Umwelt, erarbeitet. Die Vorplanung wurde vorangetrieben, verschiedene Varianten erörtert und eine begründete Auswahl getroffen. Machbarkeitsstudien wurden durchgeführt und den Behörden die fertige Antragsvariante zur Prüfung vorgelegt. Dieser aufwendige Prozess erfordert umfangreiche Ressourcen.

Durch diesen großen zeitlichen Vorlauf entsteht eine Asymmetrie des Wissens und der Kommunikation zwischen der Organisation auf der einen Seite und den Anspruchsgruppen auf der anderen Seite. Dies führt häufig zu einer Verschärfung der öffentlichen Debatte und des politischen Drucks. Kritische Nachfragen und eine Vielzahl von Einsprüchen beeinflussen die Planungs- und Genehmigungsverfahren. Es kommt in der Regel zu Verzögerungen. Die Organisation läuft Gefahr, erneut in Gutachten, Studien, Tests oder Risikomanagementmaßnahmen investieren zu müssen. Zusätzlich werden die möglichen Verzögerungen in der Planung und Bauausführung zu einem schwierig zu kalkulierenden finanziellen Risiko. Im schlimmsten Fall muss das Projekt in der vorgelegten Variante fallengelassen werden. Insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen oder Kommunen können solche Fehlinvestitionen gravierende Auswirkungen haben. Diese Richtlinie soll zu einer Lösung der beschriebenen Problematik beitragen und konkrete Hilfestellungen für Organisation bereitstellen.

Konzept der VDI 7000

Das Konzept der VDI 7000 wurde aus der systematischen Analyse erfolgreicher durchgeführter Projekte heraus und im Dialog mit Experten für Beteiligungsverfahren sowie Praktikern von privaten und öffentlichen Vorhabenträgern, Landes- und Bundesbehörden, zivilgesellschaftlichen Gruppen und Verbänden entwickelt. Es beansprucht keine Erfolgsgarantie für die Konfliktlösung und breite Akzeptanz von Industrie- und Infrastrukturprojekten. Das Konzept wurde aber in einem aufwendigen Erstellungsverfahren geprüft und bewertet. Es stellt somit den gegenwärtigen Stand des Wissens für erfolgreiche frühe Öffentlichkeitsbeteiligung dar.

Das Konzept dieser Richtlinie stellt keine Zusammenstellung von unzusammenhängenden Vorschlägen dar, die beliebig zu kombinieren sind. Sie sind lo-

ings planned by the organisation (see Section 3.1.2). By the time conflicts materialise in the statutory planning or approval processes, organisations have already gone through a long management and development process. The project idea was developed and decided internally, facts were checked, and a knowledge base was created, for example, about the effects on people and the environment. The organisations pressed ahead with the pre-planning, discussed different proposals for meeting the desired service or function and then made a reasoned choice. Feasibility studies were carried out, and the final application version was submitted to the authorities for approval. This complex process requires extensive resources.

This enormous lead time creates asymmetry in terms of knowledge and communication between the organisation on the one hand, and the stakeholder groups on the other. An intensification and exacerbation of public debate and political pressure is often the result of that. The planning and approval processes are shaped by critical inquiries and a variety of objections, which usually causes delays. The organisation runs the risk of having to invest all over again in expert's opinions, studies, tests or risk management measures. What is more, the potential delay in planning and construction becomes a financial risk that is difficult to calculate. In the worst case, the project as submitted must be abandoned. Such failed investment can have serious consequences, particularly for small and medium-sized enterprises as well as local authorities. This standard is to contribute to finding a solution to the problems described and to provide specific assistance for organisations.

The concept of VDI 7000

The concept of VDI 7000 was developed from the systematic analysis of past successful projects and as part of a dialogue with experts in participatory processes as well as practitioners from private and public applicants and project developers, state and federal authorities, civil society groups and associations. This standard does not guarantee successful conflict resolution and achieving broad-based acceptance of industrial and infrastructure projects. But its concept was tested and assessed in many hard-to-resolve contexts and complex situations. It thus represents the current state of knowledge with respect to successful early public participation.

The concept of this standard is not a compilation of unrelated proposals that can be combined in any manner whatsoever. Instead, they are structured logically,