

VEREIN
DEUTSCHER
INGENIEURE

Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung bei
Industrie- und Infrastrukturprojekten

VDI 7000

Early public participation in industrial and
infrastructure projects

Ausg. deutsch/englisch
Issue German/English

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 Auseinander- setzungen 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 Krisen- kommunikation sicherstellen	96
3.4.3 Kontinuierliche Nachbarschaftsdialoge durchführen	98
3.4.4 Organisationales Lernen ermöglichen.	99
Schrifttum	102

	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 neighbour- hood dialogue	98
3.4.4 Facilitating organisational learning.	99
Bibliography	102

Vorbemerkung

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

Alle Rechte, insbesondere die des Nachdrucks, der Fotokopie, der elektronischen Verwendung und der Übersetzung, jeweils auszugsweise oder vollständig, sind vorbehalten.

Die Nutzung dieser VDI-Richtlinie ist unter Wahrung des Urheberrechts und unter Beachtung der Lizenzbedingungen (www.vdi.de/richtlinien), die in den VDI-Merkblättern geregelt sind, möglich.

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

Preliminary note

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

All rights are reserved, including those of reprinting, reproduction (photocopying, micro copying), storage in data processing systems and translation, either of the full text or of extracts.

The use of this standard without infringement of copyright is permitted subject to the licensing conditions (www.vdi.de/richtlinien) specified in the VDI Notices.

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,

gisch 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. Die Anwendbarkeit der Richtlinie ist in jedem Falle anhand der nachfolgend dargestellten Kriterien öffentlicher Relevanz 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.

Die VDI 7000 gibt zunächst Empfehlungen, wie sich Organisationen effizient auf den Prozess der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung vorbereiten können und unterteilt dann die operative Umsetzung in vier Phasen:

Phase 1: Strukturen und Kompetenzen aufbauen

Phase 2: Öffentlichkeit strukturiert beteiligen

Phase 3: Genehmigungsverfahren unterstützen

Phase 4: Bauphase und Projekt begleiten

Bild 1 zeigt die Integration der VDI 7000 in das Projektmanagement eines Industrie- oder Infrastrukturprojekts. Nach der Sensibilisierung (Abschnitt 2) konzentriert sich die VDI 7000 auf die Prozessschritte der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung und zeigt jeweils die Schnittstellen zur begleitenden Öffentlichkeitsarbeit, technischen Projektentwicklung, rechtlichen Genehmigung und Umsetzung des Projekts.

Die operative Umsetzung in einzelne Prozessschritte soll der Organisation ein systematisches und effektives Vorgehen erleichtern. Am Ende der einzelnen Schritte bieten Leitfragen die Möglichkeit, die Umsetzung selbst besser überprüfen zu können. Sie sind bewusst offen formuliert, um einen individuellen Lösungsweg anzuregen. Zusätzlich finden sich am Ende der Kapitel zur Übersicht zusammenfassende Checklisten der einzelnen Schritte. Das Gesamtkonzept der VDI 7000 verlangt eine systematische Reflexion der einzelnen Schritte durch das Projektteam, die über eine schematische Abarbeitung hinausgeht.

and content-wise they build on each other. Still, they allow for flexible implementation and choices, depending on the specific requirements. After all, given the differences that exist between the numerous affected industrial and infrastructure projects, each organisation must adapt the nature and extent of the necessary measures individually to its specific projects and its framework conditions. Small organisations, too, can adapt the concept of the standard for their purposes. At any rate, the applicability of the standard must be verified on the basis of the criteria of public relevance as shown below. Implementation depends on the result of this verification and the circumstances of each individual case. A systematic review under VDI 7000 may also lead an organisation to the reasoned conclusion that early public participation is not required.

VDI 7000 contains, first and foremost, recommendations as to how organisations can prepare the process of early public participation efficiently and then breaks down the operational implementation into four phases:

Phase 1: Building structures and competences

Phase 2: Structured involvement of the public

Phase 3: Providing support for approval

Phase 4: Sustaining support for construction phase

Figure 1 shows the integration of VDI 7000 into the project management of an industrial or infrastructure project. After sensitisation (Section 2), VDI 7000 then focuses on the process steps of early public participation and shows the respective interfaces for accompanying public relations, technical project development, regulatory approval and implementation of the project.

The break-down of the operational implementation into individual process steps is to help the organisation to adopt a systematic and effective approach. At the end of each step, key questions serve as a tool for the organisation to check the implementation itself. They are deliberately phrased as open questions so as to inspire and inform individual solutions. In addition, summary check lists of the individual steps are given as an overview at the end of each chapter. The overall concept of VDI 7000 requires a systematic reflection of the individual steps on the part of the project team that goes beyond mere schematic execution.

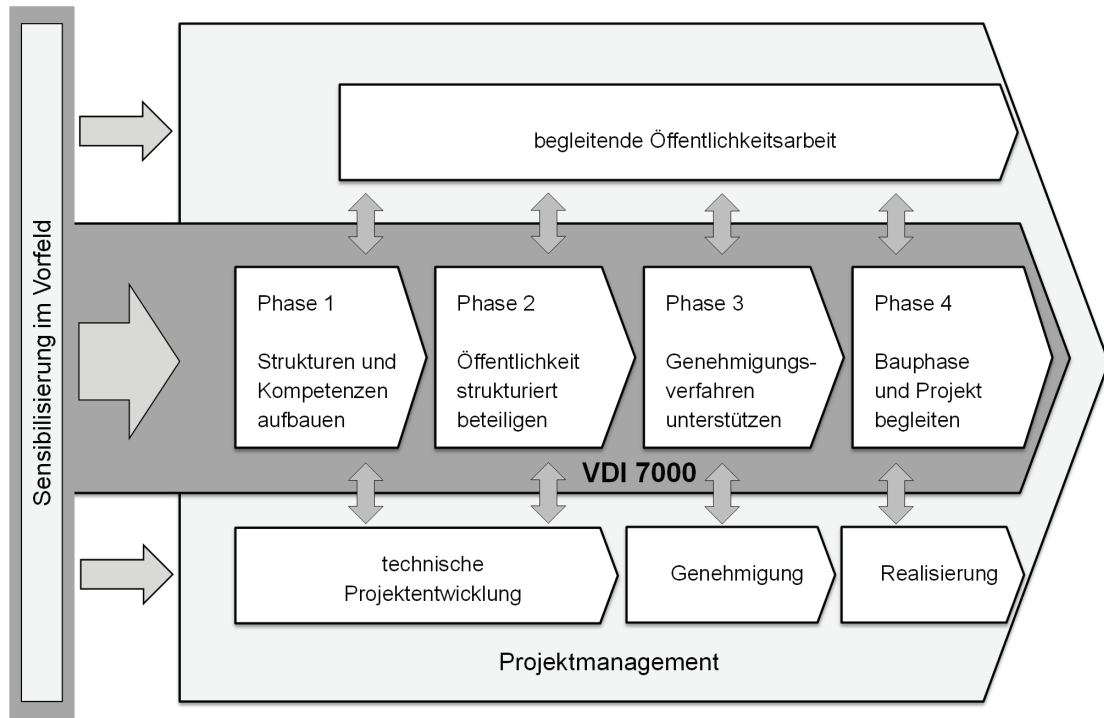


Bild 1. Ablaufdiagramm VDI 7000

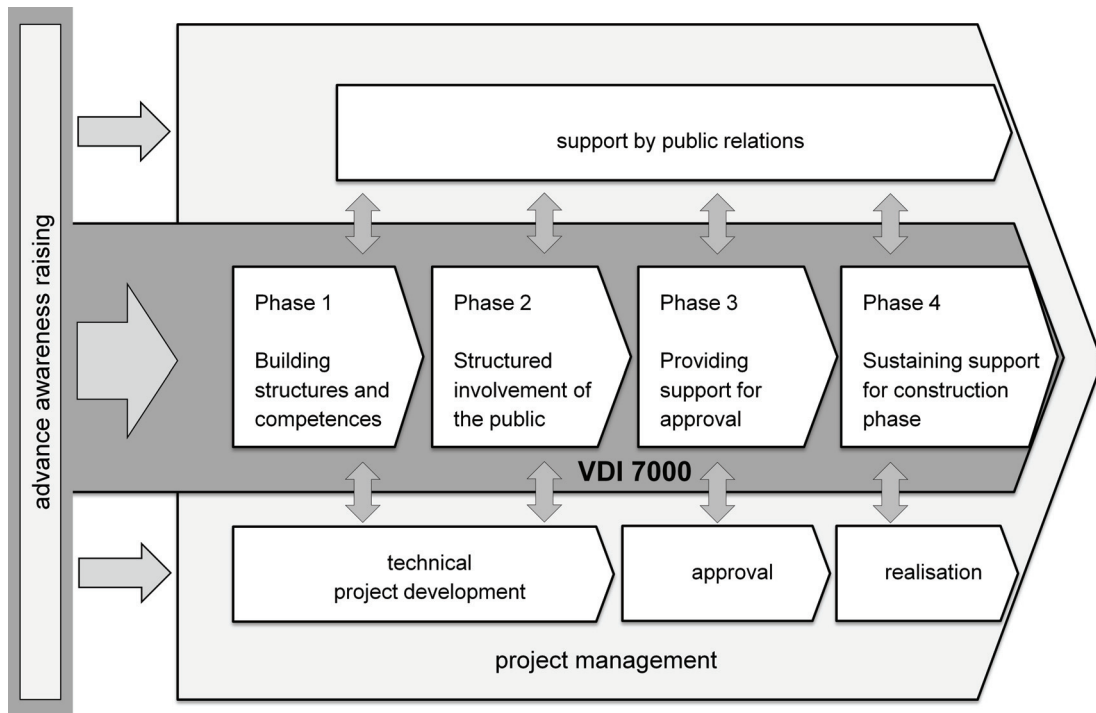


Figure 1. Flow chart VDI 7000

1 Anwendungsbereich

Die VDI 7000 richtet sich an Organisationen allgemein, an deren verantwortliche Gremien und Personen der Leitungsebene, Projektleiter, Ingenieure, Juristen und Kommunikations- oder Stakeholder-Beauftragte, die Industrie- oder Infrastrukturprojekte planen, die im Interesse der Öffentlichkeit stehen oder zukünftig stehen könnten.

Die Richtlinie spricht alle privaten und öffentlichen Organisationen an, ungeachtet ihrer Größe, die in irgendeiner Form öffentlichkeitsrelevante Industrie- oder Infrastrukturprojekte durchführen oder planen.

Sie ist unabhängig von der Art der rechtlich vorgeschriebenen Planungs- und Genehmigungsverfahren umsetzbar.

Zielsetzung und Zweck

Die Richtlinie unterstützt Organisationen bei der Planung, Organisation und Durchführung von früher Öffentlichkeitsbeteiligung und bietet Empfehlungen in Form eines strukturierten Prozesses (vier Phasen) an. Dieser setzt frühzeitig auf der Leitungsebene an und versteht Öffentlichkeitsbeteiligung als integrierten Teil des Projektmanagements von Industrie- und Infrastrukturprojekten.

Eine frühzeitige und systematische Beteiligung der Öffentlichkeit soll nach dieser Richtlinie den folgenden Zwecken dienen:

- Aufbau des Vertrauens in Akteure und Prozesse

Die VDI 7000 versteht sich als dialogisches Beteiligungskonzept, das Entscheidungsprozesse und ihre jeweiligen Begründungszusammenhänge transparenter macht und damit das notwendige Vertrauen in Akteure und Prozesse stärkt, um Innovations- und Entwicklungsprozesse voranzutreiben und dabei gesellschaftliche Anliegen angemessen zu berücksichtigen.

- Risikominderung für die Vorhabenträger

Die VDI 7000 unterstützt Organisationen darin, Handlungsspielräume zu erarbeiten und tragfähige Lösungen kooperativ zu entwickeln. Das Vorgehen nach dieser Richtlinie dient wie eine Art Frühwarnsystem der rechtzeitigen Orientierung der Organisation über mögliche Fehleinschätzungen oder unterschätzte Risiken. Sie unterstützt damit die Risikobewertung der Vorhabenträger. Die Richtlinie hilft somit bei der Vermeidung oder Minimierung technischer und finanzieller Risiken sowie bei Risiken wie Akzeptanzverlust, Image- und Reputationsschäden.

1 Scope

VDI 7000 is directed at organisations in general, their responsible boards and executives, project managers, engineers, lawyers and communication specialists or stakeholder representatives, who plan industrial or infrastructure projects that may be, now or in future, of public interest.

The standard addresses all private and public organisations, regardless of their size, that execute or plan industrial or infrastructure projects in any form that are relevant to the public.

It can be implemented independently of the type of legally prescribed planning and approval procedures.

Objective and purpose

The standard provides support for organisations in the planning, organisation and execution of early public participation, as well as recommendations in the form of a structured process (four phases). This process starts early on at the executive level and treats public participation as an integrated part of the project management of industrial and infrastructure projects.

Early and systematic involvement of the public is to serve the following objectives and purposes in accordance with this standard:

- building and sustaining trust in actors and processes

VDI 7000 is to be seen as a dialogue-based participation concept that renders transparent decision-taking processes and their respective rationale, thus strengthening the trust in actors and processes that is necessary to press ahead with innovation and development processes, while appropriately taking into account social concerns.

- risk mitigation for applicants and project developer

VDI 7000 supports organisations in creating scope for action and developing viable and cooperative solutions. The approach mapped out by this standard serves as a kind of early warning system, giving organisations a timely sense of orientation with respect to possible miscalculations or underestimated risks. It thus supports the applicants' risk assessment. Accordingly, the standard helps to avoid or minimise technical and financial risk as well as risks relative to loss of acceptance or damage to image and reputation.

- Verbesserung der Planungsprozesse und -ergebnisse

Die VDI 7000 verbessert und ergänzt durch frühe, gestaltende Öffentlichkeitsbeteiligung die Planung von Industrie- und Infrastrukturprojekten durch die systematische Berücksichtigung neuer Ideen, Hinweise und Perspektiven. Die Einbindung von lokalem Wissen bereichert die Detailplanung wesentlich und leistet wichtige Beiträge für die notwendigen Gutachten. Darüber hinaus werden Hinweise zur langfristigen Verbesserung der kommunikativen Beziehungen aufgenommen, die kommende Planungsprozesse positiv beeinflussen.

- Entlastung der Genehmigungsverfahren

Die VDI 7000 unterstützt Organisationen in einem vorgelagerten Beteiligungsprozess – also zeitlich deutlich vor den gesetzlich vorgeschriebenen Planungs- und Genehmigungsverfahren – eine Antragvariante zu entwickeln und/oder abzustimmen, die technische, ökologische, gesundheitliche, soziale und rechtliche Aspekte berücksichtigt, die wirtschaftlich ist und deren Realisierung in einem angemessenen Zeitraum erfolgen kann. Weitgehend abgestimmte Antragsvarianten leisten einen wichtigen Beitrag zur Entlastung der Genehmigungsverfahren. Anliegen, die sonst erst im Rahmen der förmlichen Anhörungsverfahren vorgebracht werden, lassen sich frühzeitig bearbeiten und sind in der Antragsvariante bereits berücksichtigt.

- aktive eigene Steuerung der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung

Das Vorgehen nach VDI 7000 bedeutet für Organisationen den Aufbau einer eigenen, aktiven und frühzeitigen Steuerung dieses Prozesses. Diese proaktive Rolle der Organisationen steht in enger Wechselbeziehung zum Ansatz der Verwaltung auf Bundes- und Länderebene, die Öffentlichkeit bei Industrie- und Infrastrukturprojekten deutlich früher als bisher zu informieren und zu beteiligen. Den rechtlichen Rahmen für die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung setzt in Deutschland § 25 III VwVfG.

Auf Länderebene präzisieren Verwaltungsvorschriften und Leitfäden, auf welche Weise Behörden auf die Durchführung von Öffentlichkeitsbeteiligung hinwirken sollen. Die VDI 7000 geht auf diese neuen Anforderungen für die Organisationen ein und schlägt aktive, operative Maßnahmen zur Umsetzung vor (Phase 1 bis Phase 4), die sich an Ansätzen des strategischen Managements und des Stakeholder-Ansatzes für Unternehmen orientieren.

- improved planning processes and outcomes

Through early, proactive public participation, VDI 7000 improves and enhances the planning of industrial and infrastructure projects by systematically considering new ideas, information and perspectives. The integration of local knowledge enriches the detailed planning considerably and makes important contributions to the requisite expertise. Furthermore, information about long-term improvements to communicative relationships is included that will have a positive effect on future planning processes.

- facilitating the approval procedures

VDI 7000 supports organisations through an upstream participation process – that is, well ahead of the legally prescribed planning and approval procedures – in order to develop and/or coordinate an application proposal that takes into account technical, ecological, health, social and legal aspects, that is economical and that can be realised within a reasonable time frame. Application proposals that are coordinated to a large extent are a substantial factor in facilitating the approval procedures. Concerns that would otherwise be presented too late at the legally prescribed public hearings, but not before, can be processed early and already integrated into the initial application.

- organisation's own active control of early public participation

Adopting the provisions of VDI 7000 means that organisations must set up their own active and early control of this process. This proactive role of organisations is closely correlated with the approach of federal and state public administrations to inform and include the public with respect to industrial and infrastructure projects much earlier in the process than before. In Germany, the legal framework for early public participation is provided by Section 25 III of Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG, Administrative Procedure Act).

At state level, there are administrative regulations and directives about the manner in which authorities should work towards the implementation of public participation. VDI 7000 addresses these new requirements for organisations and proposes active, operational measures for the implementation (Phase 1 to Phase 4) that are guided by the approaches of strategic management and the stakeholder approach for companies.

Der allgemeine Zweck dieser Richtlinie ist die Unterstützung von Organisationen aller Art, die Industrie- oder Infrastrukturprojekte mit Relevanz für die Öffentlichkeit durchführen wollen. Es handelt sich dabei um private sowie öffentliche Vorhabenträger. Durch die VDI 7000 werden Organisationen befähigt, wichtige Themen, Fragen und Anliegen ihrer Anspruchsgruppen aufzunehmen und systematisch in die eigene Strategieentwicklung und Projektplanung einzubinden.

Weitere allgemeine Hinweise zum Konfliktmanagement im Immissionsschutz finden sich in VDI 3883 Blatt 3, spezifische Hinweise zur Kommunikation und Öffentlichkeitsbeteiligung bei Planung und Bau von Infrastrukturprojekten im Baubereich in VDI 7001.

The general purpose of this standard is to provide support of any kind to organisations that wish to carry out industrial or infrastructure projects of public relevance. These involve private and public applicants. VDI 7000 enables organisations to receive important issues, questions and concerns from their stakeholder groups and to integrate them systematically into their own strategy development and project planning.

Further general information on conflict management with respect to pollution control can be found in VDI 3883 Part 3; specific information on communication and public participation in connection with the planning and construction of infrastructure projects in the building sector, in VDI 7001.